جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية

Naif Arab University For Security Sciences

الجهود العربية في مكافحة الفساد

العميد د. عبدالقادر محمد قحطان

٢٠٠٣م

الجهود العربية في مكافحة الفساد

العميد د. عبدالقادر محمد قحطان

الجهود العربية في مكافحة الفساد

مقدمـــــة

الفساد سلوك ممقوت ومذموم لدى الإنسان على مر العصور ، وتعدد الديانات السماوية والمناهج البشرية ، مع اختلاف نسبي في تحديد ما يعتبر سلوكاً فاسداً تبعاً للقيم والأخلاق السائدة في كل تجمع بشري .

والحديث عن الجهود العربية في مكافحة الفساد يقودنا إلى نقطة البداية في تحديد مفهوم الفساد في المجتمع العربي .

والأمر المحسوم هنا أن المجتمع العربي المعاصر ينطلق من قيمه الأصيلة النابعة عن منهج الدين الإسلامي الحنيف في تحديد مفهوم الفساد ـ كما ورد في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة ـ .

والقارئ المتأمل لآيات القرآن الكريم وللأحاديث النبوية التي تتحدث عن الفساد سيجدها شاملة لكل ما يندرج تحت مفهوم الفساد المالي والإداري في الأنظمة والتقنيات العربية ذات الصلة ، يستوي في ذلك أفعال الرشوة أو الاختلاس أو الاستيلاء على الأموال بدون حق ، أو التجبر والاستكبار وتجاوز حدود الوظيفة واستغلالها للإضرار بالناس ، أو البغي والخروج عن طاعة أولي الأمر بدون وجه حق .

والمجتمع العربي كغيره من المجتمعات في الوقت الحاضر يدرك مدى خطورة الفساد والمشاكل الناجمة عنه ؛ التي من شأنها تهديد الأمن والاستقرار وتقويض القيم الأخلاقية وتعريض التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر .

ومن هذا المنطلق فقد سعت الدول العربية ـ منفردة ومجتمعة ـ إلى انتهاج السبل الكفيلة للحد ـ بل للقضاء ـ على ظاهرة الفساد وسلوكياتها وذلك :

ـ من خلال تعزيز وتعميق الوعي الاجتماعي للقيم الأخلاقية المنبثقة عن الدين الإسلامي الحنيف الذي يحث بل يوجب على الانسان احترام غيره من الناس وعدم الاعتداء على حريتهم وحقوقهم وكرامتهم .

ـ ومن خلال وضع وصياغة الأنظمة والقوانين والاتفاقيات التي تحدد مفهوم الفساد والأفعال التي تندرج تحت هذا المفهوم وسبل مكافحتها ، ولعل هذا النهج هو المقصود في هذا البحث المخصص للجهود العربية في مكافحة الفساد .

ولذلك فإن موضوع البحث يقتضي منا الحديث في أمرين :

الأمر الأول : تحديد الجهود العربية في مكافحة الفساد على المستوى الوطني (الداخلي) لكل دولة عربية .

ثم بصورة إجمالية موجزة عن نموذج للدول العربية ممثلاً بدولة «الجمهورية اليمنية» .

الأمر الثاني : تحديد الجهود العربية في مكافحة الفساد على المستوى الإقليمي :

والحديث في هذا النطاق هو الجوهر المقصود في هذا البحث ... ولذلك فإننا سنتناول ـ في حدود الوقت المتاح ـ بيان دور جامعة الدول العربية ممثلة ـ على وجه الخصوص ـ بمجلس وزراء الداخلية العرب ومجلس وزراء العدل العرب .

ولتحقيق هذا الغرض سنتناول الجهود العربية المباشرة في مكافحة الفساد ، و الجهود العربية غير المباشرة .

١ . جهود الدول العربية في مكافحة الفساد (الجمهورية اليمنية نموذجاً)

لا شك أن كل دولة عربية تمتلك التشريعات التي من شأنها القضاء على الفساد بشقيه المالي والإداري وأهم تلك التشريعات هي :

القانون الجنائي ، والقانون الإداري ، اللذين لا تخلو منهما دولة عربية ... ثم يأتي قبل ذلك ما يمكن أن يتضمنه دستور هذه الدولة أو تلك من نصوص عامة تعزز مبادئ احترام حقوق الإنسان وتحريم الاعتداء على حريته وكرامته وعرضه وماله ، وتحريم الاعتداء على الممتلكات العامة ... ثم يأتي بعد ذلك ما يمكن أن تضعه الدول من قوانين خاصة من شأنها مكافحة الفساد ، مثل : (قانون مكافحة جرائم غسل الأموال وما شابه ذلك) ... ناهيك عن الخطط التي تعدها الحكومات للإصلاح المالي والإداري [١] .

وللإعتبارات السابق الإشارة إليها سنتحدث بإيجاز عن الجهود الوطنية للجمهورية اليمنية في مكافحة الفساد كنموذج عربي في موضوع البحث ، ونبين ذلك في تشريعاتها الآتية :

أولاً : دستور الجمهورية اليمنية :

من أهم ما تضمنه الدستور مما نرى أن له علاقة بموضوع البحث المبادئ الآتية :

---

(١) على سبيل المثال : اعتمدت حكومة الجمهورية اليمنية في أواخر عام ١٩٩٤م برنامج الإصلاح المالي والإداري والاقتصادي ... كما اعتمدت في عام ١٩٩٢م الخطة الشاملة لاصلاح القضاء .

- انتماء اليمن إلى العروبة والدين الإسلامي ، وأن الشريعة الإسلامية مصدر القوانين جميعاً (المواد : ١ ، ٢ ، ٣) .
- عدم جواز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة لحزب أو تنظيم سياسي معين (م ٥) .
- تأكيد الدولة على العمل بميثاق الأمم المتحدة ، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق جامعة الدول العربية وقواعد القانون الدولي المعترف بها بصورة عامة (م٦) .
- للأموال والممتلكات العامة حرمة وعلى الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع ، ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون (م ١٩) .
- المسئولية الجنائية شخصية ولا جريمة ولا عقوبة الا بناءً على نص شرعي أو قانوني ، وكل متهم برئ حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات ، ولا يجوز سن قانون يعاقب على أي أفعال بأثر رجعي لصدوره (م ٤٧) .
- تكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم ويحدد القانون الحالات التي تقيد فيها حرية المواطن ، ولا يجوز تقييد حرية أحد إلا بحكم من محكمة مختصة(م ٤٨)
- القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً والنيابة العامة هيئة من هيئاته ، وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم ، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شأن من شئون العدالة ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون ، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم(م١٤٩) .

ثانياً : في القانون الجنائي :

تضمن القانون اليمني بشأن الجرائم والعقوبات [1] في الكتاب الثاني منه النصوص المتعلقة بالقسم الخاص من الجرائم والعقوبات [2] والتي شملت تجريم : الرشوة بمختلف أشكالها وصورها ، والاختلاس ، والإخلال بواجبات الوظيفة ، وإساءة استعمال الوظيفة ، والتعدي على الموظف ، وإهانته .

وتجريم الأفعال المخلة بسير العدالة والماسة بسير القضاء ، والاعتداء على حياة وسلامة الجسم ، والاعتداء على الحرية الشخصية ، والاعتداء على ملك الغير ... ألخ . ومن أهم النصوص في موضوع بحثنا ما يلي :

تجريم الرشوة

ـ المادة (١٥١) : الارتشاء :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على عشر سنوات كل موظف عام طلب أو قبل عطية أو مزية من أي نوع أو وعد بها لأداء عمل أو الامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات وظيفته ، وتكون العقوبة الحبس الذي لا تزيد مدته على ثلاث سنوات إذا كان العمل او الامتناع حقاً ويعفى الشريك من العقوبة إذا بادر بإبلاغ السلطة القضائية أو الإدارية بالجريمة أو اعترف بها قبل قفل التحقيق الابتدائي .

---

(١) القرار الجمهوري بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بشأن الجرائم والعقوبات .
(٢) احتوى هذا الكتاب (القسم الخاص) على (١٢ باباً) احتوت المواد من (١٢١-٣٢٣) .

ـ المادة (١٥٢) : الارتشاء حكماً :

يعاقب بالعقوبة المقررة في المادة السابقة كل موظف عام حصل على شيء مما ذكر للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته .

ـ المادة (١٥٣) : الارتشاء اللاحق :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات كل موظف عام أدى عملاً أو امتنع عن أداء عمل إخلالاً بواجبات وظيفته ثم طالب أو قبل مالاً أو منفعة ملحوظاً فيها أنها مكافأة أو هدية له في مقابل ذلك ولو لم يكن هناك اتفاق سابق .

ـ المادة (١٥٤) : الرشـــوة :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات كل من عرض على موظف عام عطية أو مزية أو وعداً بها لاداء عمل أو للامتناع عن عمل إخلالاً بواجبات وظيفته ولم تقبل منه أما إذا كان العمل أو الامتناع حقاً فيعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن السنة أو بالغرامة .

ـ المادة (١٥٥) : الراشي والرائش :

يعتبر راشياً كـــل صاحب مصلحة عرض على موظف عام رشـــــوة على نحو ما هو مبين في المواد السابقة ويعتبر وسيطاً (رائشاً) كل من عاون الراشي والمرتشي بأية طريقة كانت على ارتكاب جريمة رشوة وكان عالماً بها ويعاقب كل منهما بنفس العقوبات المقررة للجريمة التي اشترك فيها .

ـ المادة (١٥٦) : قابض الرشوة :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل شخص عين لقبض الرشوة دون أن تتوفر فيه صفة الرائش إذا كان عالماً عند قبضها بأنها رشوة .

ـ المادة (١٥٧) :

يعفى من العقوبات المقررة في المواد السابقة من بادر من الجناة إلى إبلاغ السلطة القضائية والإدارية بالجريمة أو اعترف بها قبل قفل التحقيق الابتدائي ، ولا يسري هذا الحكم على الجريمة المنصوص عليها في المادة (١٥٣) .

ـ المادة (١٥٨) : رشوة موظفي القطاع الخاص :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنتين أو بغرامة لا تتجاوز أربعة آلاف ريال كل مستخدم طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية بغير علم مخدومه ورضائه لأداء عمل من الأعمال المكلف بها أو للامتناع عنه .

ـ المادة (١٥٩) : استغلال النفوذ :

يعد في حكم المرتشي ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (١٥١) كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره ، أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق توريد أو مقاولة أو على وظيفة أو خدمة أو أي مزية من أي نوع .

فإذا لم تتوافر صفة الموظف العام في الجاني كانت عقوبة الحبس الذي لا يجاوز ثلاث سنوات أو الغرامة التي لا تزيد عن عشرة آلاف ريال و يعتبر في حكم السلطة العامة كل جهة خاضعة لإشرافها .

ـ المادة (١٦٠) : الارتشاء من جهة أجنبية :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على عشر سنوات كل من طلب لنفسه أو لغيره أو أخذ بالوساطة من دولة أجنبية أو من أحد ممن يعملون لمصلحتها نقوداً أو أية منفعة أخرى أو قبل وعداً بشيء من ذلك بقصد ارتكاب عمل ضار بمصلحة الدولة .

ـ المادة (١٦١) : المصادرة :

يحكم في جميع الأحوال بمصادرة ما تحصل أو عرض من الرشوة أو استغلال النفوذ .

تجريم الاختلاس والإخلال بواجبات الوظيفة :

ـ المادة (١٦٢) : صور الاختلاس :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات كل موظف عام :

١ـ اختلس مالاً وجد في حيازته بسبب وظيفته .

٢ـ استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال للدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها أو سهل ذلك لغيره ، واذا لم يصحب الفعل المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين نية التملك بأن كان يقصد استعمال المال ثم رده تكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على ثلاثة سنوات .

ـ المادة (١٦٣) : الإضرار بمصلحة الدولة :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على عشر سنوات كل موظف عام عهد إليه بالمحافظة على مصلحة الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها في صفقة أو عملية أو قضية وأضر بهذه المصلحة ليحصل على ربح أو منفعة مادية لنفسه أو لغيره .

تجريم إساءة استعمال الوظيفة

ـ المادة (١٦٦) : الإكراه على الاعتراف :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على عشر سنوات كل موظف عام عذب أثناء تأدية وظيفته أو استعمل القوة أو التهديد بنفسه أو بواسطة غيره مع متهم أو شاهد أو خبير لحمله على الاعتراف بجريمة أو على الإدلاء بأقوال أو معلومات في شأنها وذلك دون إخلال بحق المجني عليه في القصاص أو الدية أو الإرش .

ـ المادة (١٦٧) : التعرض لحرية الأشخاص :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بالغرامة كل موظف عام أمر بعقاب شخص أو عاقب بنفسه بغير العقوبة المحكوم عليه بها أو بأشد منها أو رفض تنفيذ الأمر بإطلاق سراحه مع كونه مسئولا عن ذلك أو استبقاه عمداً في المنشأة العقابية بعد المدة المحددة في الأمر الصادر بحبسه ، ويحكم في جميع الأحوال بعزل الموظف من منصبه .

ـ المادة (١٦٨) : استعمال القسوة :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة كل موظف عام

استعمل القسوة مع الناس اعتماداً على سلطة وظيفته بغير حق بحيث أخل بشرفهم أو أحدث آلاماً بأبدانهم دون إخلال بحق المجني عليه في القصاص والدية والإرش ويحكم في جميع الأحوال بعزل الموظف من منصبه .

ـ المادة (١٦٩) : التفتيش غير القانوني :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل موظف عام أجرى تفتيش شخص أو سكنه أو محله بغير رضاه أو في غير الأحوال أو دون مراعاة الشروط التي ينص عليها القانون مع علمه بذلك .

تجريم التعدي على الموظفين والسلطات العامة :

ـ المادة : (١٧١) : التعدي على الموظف :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين أو بالغرامة كل من تعدى بالقوة أو التهديد على موظف عام أثناء أو بسبب تأدية وظيفته أو خدمته .

وتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على خمس سنوات إذا كان ذلك بنية حمل الموظف بغير حق على أدا عمل من أعمال وظيفته أو على الامتناع عنه .

ـ المادة (١٧٣) : انتحال الوظائف أو الصفات :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة من أقدم علانية بغير حق على ارتداء زي رسمي أو كسوة يختص بها القانون فئة من الناس أو على حمل وسام أو نيشان الدولة أو إشارة أو علامة لوظيفة أو عمل أو على انتحال لقب من ألقاب الشرف أو من الألقاب العلمية أو الجامعية المعترف بها رسمياً أو رتبة من الرتب العسكرية أو صفة نيابية عامة ، ويسري هذا الحكم إذا كان الزي أو الوسام أو غيرها مما ذكر لدولة أجنبية .

ـ المادة (١٧٥): كسر الأختام :

يعاقب بالحبس مدة لاتزيد عن سنة أو بالغرامة من نزع أو أتلف ختماً من الأختام الموضوعة على محل أو أوراق أو أشياء أخرى بناءً على أمر من إحدى السلطات القضائية أو الإدارية أو فوت الغرض المقصود من وضع الختم ، وتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على سنتين أو الغرامة إذا كان الجاني هو الحارس .

ـ المادة (١٧٦) : سرقة أو إتلاف المستندات :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات ، كل من أتلف أو اختلس أو سرق أوراقاً أو مستندات أو وثائق أو سجلات أو دفاتر متعلقة بالدولة أو بإحدى المصالح الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو إحدى الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها بنصيب أو أوراقاً قضائية من أوراق الدعاوي فإذا كان الحارس أو المكلف بالحفظ أو الأمين هو الذي ارتكب الجريمة أو شارك فيها تكون عقوبته الحبس الذي لا يجاوز خمس سنوات .

ـ المادة (١٧٧) :

إذا وقعت الجرائم المنصوص عليها في المادتين السابقتين بإهمال الحارس أو المكلف بالحفظ أو الأمين تكون عقوبته الحبس الذي لا تزيد مدته على ستة أشهر أو الغرامة .

تجريم المساس بسير القضاء

ـ المادة (١٧٨) : البلاغ الكاذب :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بالغرامة من أبلغ

كذباً بنية الإساءة ، النيابة العامة أو إحدى المحاكم القضائية أو أية جهة إدارية ضد شخص بأمر يعد جريمة ولو لم يترتب على ذلك إقامة الدعوى الجزائية .

ـ المادة (١٨٦): إنكار العدالة :

كل قاضي امتنع عن الحكم يعاقب بالعزل وبالغرامة ويعد متمنعاً عن الحكم كل قاضي أبى أو توقف عن إصدار حكم بعد تقديم طلب إليه في هذا الشأن .

ـ المادة (١٨٧) : التدخل في شئون العدالة :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات كل موظف أو ذي وجاهة تدخل لدى قاضي أو محكمة لصالح أحد الخصوم أو إضراراً به بطريق الأمر أو الطلب أو الرجاء أو التوصية .

ـ المادة (١٨٨) : ميل القضاء :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات كل قاضي تعمد الحكم بغير الحق نتيجة رجاء أو توصية أو وساطة أو ميل لأحد الخصوم .

ـ المادة (١٨٩) : إفشاء سرية الإجراءات :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بالغرامة كل من أفضى بمعلومات في شأن تحقيق أمام المحكمة أو النيابة العامة تقرر إجراءه بصفة سرية .

ـ المادة (١٩٠) : إخفاء الجناة :

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بالغرامة كل من أخفى متهماً بجريمة أو محكوماً عليه فيها ولا يجوز أن تتعدى العقوبة الحد

الأقصى المقرر للجريمة الأصلية ولا يسري حكم هذه المادة على من أخفى زوجه أو أحد أصوله أو فروعه أو إخوانه أو أخواته ومن في منزلة هؤلاء من أقارب بحكم المصاهرة .

ثالثاً : قانون مكافحة غسل الأموال [1] :

لا يخفى لدى كل مهتم بالسلوك الاجتماعي وتأثره بالجرائم المختلفة مدى ارتباط جرائم غسيل الأموال بجرائم الفساد وجرائم المخدرات والجرائم المنظمة العابرة للحدود الوطنية ... ولذلك فقد أدركت حكومة الجمهورية اليمنية هذه الخطورة ، التي استدعت إصدار القانون المشار إليه وقد تضمن هذا القانون تحديد جرائم غسل الأموال ، وواجبات المؤسسات المالية إزاءها ، كما نظم التعاون الدولي وتبادل المعلومات وتسليم المجرمين غير اليمنيين[2] ، وإجراءات التحقيق والمحاكمة ، والعقوبات .

والملاحظ أن هذا القانون قد توسع في تحديد الأفعال المشمولة بالتجريم ، كما تشدد في العقوبات عليها ... ولعل أهم النصوص الواردة في هذا القانون التي تؤكد ما لاحظناه ، ما يلي :

ـ المادة(٢) : لأغراض تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالألفاظ والعبارات الواردة أدناه المعاني المبينة أمام كل منها ما لم يقتض سياق النص معنى آخر أو دلت القرينة على خلاف ذلك :

غسل الأموال : كل عمل ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إيداعها أو استبدالها أو استثمارها أو تحويلها بقصد إخفاء

---

(١) القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٣م بشأن مكافحة غسل الأموال .

(٢) تسليم المواطن اليمني إلى سلطة أجنبية غير جائز وفقاً لنص الدستور في المادة (٤٥) منه .

المصدر الحقيقي لتلك الأموال المتحصلة عن الجرائم المنصوص عليها في المادة (٣) من هذا القانون .

المؤسسات المالية : أي منشأة مالية كالبنوك أو محل الصرافة أو شركة (تمويل أو تأمين أو أسهم أو أوراق مالية أو إيجار تمويلي أو عقاري) .

ـ المادة(٣) : غسل الأموال جريمة يعاقب عليها بموجب أحكام هذا القانون ويعد مرتكباً لجريمة غسل الأموال كل من قام أو اشترك أو ساعد أو حرض أو تستر على ارتكاب أي من الجرائم الواقعة على كافة الأموال الناتجة عن إحدى الجرائم الآتية :

١ ـ الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة جرائم الاختطاف والتقطع .

٢ ـ السرقة أو إختلاس الأموال العامة أو الاستيلاء عليها بوسائل احتيالية أو الرشوة وخيانة الأمانة .

٣ـ تزوير وتزييف الأختام الرسمية والعملات والأسناد العامة .

٤ـ الاستيلاء على أموال خاصة معاقب عليها في قانون الجرائم والعقوبات .

٥ـ التهريب الجمركي .

٦ ـ الاستيراد والاتجار غير المشروع للأسلحة .

٧ـ زراعة المخدرات أو تصنيعها أو الاتجار بها ، وكذا صناعة الخمور أو الاتجار بها وغيرها من الأنشطة المحرمة شرعاً .

أو أي فعل من الأفعال التالية والناجمة عن أي من الجرائم الواردة في الفقرة (أ) :

١ـ إخفاء المصدر الحقيقي للأموال غير المشروعة أو إعطاء تبرير كاذب عن هذا المصدر .

٢ـ تحويل الأموال أو استبدالها مع العلم بأنها غير مشروعة لغرض إخفاء أو تمويه مصدرها أ ومساعدة شخص على الإفلات من العقاب أو المسئولية .

٣ـ تملك الأموال غير المشروعة أو حيازتها أو استخدامها أو توظيفها لشراء أموال منقوله أو غير منقولة .

ـ المادة (٤) : يجب على المؤسسات المالية التقيد بالإجراءات الآتية :

١ـ عدم فتح أو حفظ حسابات بأسماء أشخاص دون التأكد من الوثائق الرسمية الخاصة بهم وحفظ صورة منها .

٢ـ عدم التعامل مع الأشخاص الاعتبارية دون التأكد من الوثائق الرسمية الخاصة بها وحفظ صورة طبق الأصل منها والتي توضح :

أ ـ اسم المنشأة .

ب ـ عنوانها .

جـ ـ إسم المالك أو المالكين .

د ـ أسماء المديرين المفوضين بالتوقيع عن المنشأة .

هـ ـ شهادة تسجيل المنشأة وإشهارها بموجب القوانين النافذة .

٣ـ الاحتفاظ بكافة الوثائق الخاصة بالمتعاملين وعملياتهم المالية أو الصفقات التجارية النقدية التي تتم سواءً محلياً أو خارجياً لمدة لا تقل عن خمس سنوات من تاريخ انتهاء التعامل وأن تقدم كافة هذه الوثائق عند طلبها إلى الوحدة للاطلاع عليها طبقاً للمادة (١٣) من هذا القانون .

ـ المادة (١٦) : مع مراعاة أحكام هذا القانون وبعد موافقة القضاء يجوز للجنة بناءً على طلب رسمي من جهة قضائية في أي دولة أخرى موافاتها بمعلومات عن عملية محددة بالطلب تتعلق بغسل الأموال شريطة وجود اتفاقية ثنائية تنظم ذلك .

ـ المادة (١٧) : يجوز للجنة بناءً على حكم قضائي بات صادر في دولة أخرى ـ بموجب اتفاقية ثنائية تنظم ذلك ـ أن تطلب من الجهات القضائية اليمنية وفقاً للقوانين النافذة تعقب أو تجميد أو حجز الأموال والممتلكات وعوائدها المتعلقة والمرتبطة بجرائم غسل الأموال على أن تقوم الجهات القضائية بالبت في الطلب .

ـ المادة (١٨) : يجوز تسليم غير اليمنيين المحكوم عليهم في أي من الجرائم الواردة في المادة (٣) من هذا القانون طبقاً للقوانين النافذة والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية ووفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل وذلك بعد أخذ موافقة النائب العام .

ـ المادة (١٩) : يتولى النائب العام بنفسه أو بواسطة أحد أعضاء النيابة العامة بتوكيل خاص منه سلطة مباشرة إجراءات التحقيق ورفع الدعاوى الجزائية أمام المحكمة في جرائم غسل الأموال والجرائم المرتبطة بها والمحددة وفقاً لهذا القانون .

ـ المادة (٢٠) : للنائب العام أن يطلب من المحكمة المختصة اتخاذ التدابير والإجراءات التحفظية المؤقتة بما في ذلك حجز الأموال وتجميد الحساب أو الحسابات موضوع جريمة غسل الأموال وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية .

ـ المادة (٢١) : مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد بموجب قانون آخر :

١ـ يعاقب كل من ارتكب جريمة غسل الأموال طبقاً لنص المادة (٣) من هذا القانون بالسجن مدة لا تزيد عن خمس سنوات .

٢ـ مع عدم الإخلال بحق الغير حسن النية تصادر بموجب حكم قضائي بات لمصلحة الخزينة العامة للدولة كافة الأموال والعوائد المتحصلة من الجرائم المتعلقة والمرتبطة بغسل الأموال .

٣ـ للمحكمة الحكم بإلغاء الترخيص ووقف النشاط أو أي عقوبة تكميلية أخرى وفقاً للقوانين النافذة .

٤ـ مع مراعاة أحكام المادة (٧) من هذا القانون يعاقب كل من خالف أحكام المادة (٥) من هذا القانون بالسجن مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد عن (٥٠٠ , ٠٠٠) خمسمائة ألف ريال .

١ . ٢ . الجهود العربية المباشرة في مكافحة الفساد

إن مواجهة الفساد وإحلال قيم العدالة والإصلاح في المجتمع ، تتطلب إرادة وعزيمة صادقة في مكافحته ، تستوي في ذلك أهمية الدور الفاعل لكل من إرادة الحكام والمحكومين ... ذلك أن الفساد خلق ذميم يعتري كل من له ولاية في المجتمع صغرت أو كبرت ، يصدق في ذلك قوله ﷺ : «ألا كلكم راع وكل راع مسئول عن رعيته ... الخ»[١] وقوله ﷺ : « اللهم من ولي من أمر أمتي شيئاً فشق عليهم اللهم فاشقق عليه ، ومن ولي من أمر أمتي شيئا فرفق بهم فارفق به » .[٢]

وعمق المشكلة في الفساد لا يتوقف عن حد ارتكاب أفعال الفساد فحسب ، بل يذهب المفسدون إلى أبعد من ذلك ، إلى الإدعاء بالإصلاح كما بين الله عز وجل ذلك عنهم بقوله : ﴿ **وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لا تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ ﴿١١﴾ أَلا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لاَّ يَشْعُرُونَ ﴿١٢﴾** ﴾ (سورة البقرة) .

قال الإمام القرطبي في تفسير ذلك : والفساد ضد الصلاح ، وحقيقته العدول عن الاستقامة إلى ضدها[٤] .

وترتيباً على ذلك فإن مشكلة الفساد تزداد تعقيداً في مجتمعاتنا

---

(١) صحيح الإمام البخاري ، كتاب الأحكام ، الحديث رقم (٦٦٠٥) صحيح الإمام مسلم ، كتاب الإمارة ، الحديث رقم (٣٤٠٨) .

(٢) صحيح الإمام مسلم ، كتاب الأمارة ، الحديث رقم (٣٤٠٧) ومسند الإمام أحمد ، باقي مسند الأنصار ، الحديث رقم (٢٣٤٨١) .

(٣) الجامع لأحكام القران ، للإمام القرطبي ، تفسير الاية (١١) من سورة البقرة .

المعاصرة ، الأمر الذي يتطلب تضافر الجهود بين الحكام والمحكومين على المستوى الوطني وتضافرها بين الحكومات على المستوى الاقليمي لمواجهة مخاطر الفساد .

إن ما يجرى على الساحة العربية والدولية من اهتمام بمسألة مكافحة الفساد ووضع السبل الكفيلة للقضاء عليه ، لينم عن إدراك صائب لما يمكن أن ينجم عن هذه الجريمة من مخاطر وأضرار تخل بتوازن المجتمع وقيم العدالة ، وتؤدي إلى غرس الأحقاد والضغائن بين كل فئات المجتمع .

وإدراكاً من المجتمع العربي لمسئوليته إزاء هذا الخطر ، تأتي جهود جامعة الدول العربية ـ ممثلة على وجه الخصوص بمجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب ـ في درء هذا الخطر ، ومواجهته المباشرة من خلال دعوة الدول العربية إلى المشاركة : في وضع وصياغة اتفاقية عربية لمكافحة الفساد، ومدونة عربية لقواعد سلوك الموظفين الحكوميين ، وقانون عربي نموذجي لمكافحة الفساد ... حيث ابتدأت فعلاً الجهود في وضع المشروعات الثلاثة موضع التنفيذ في إعدادها وعرضها على الدول الأعضاء وتلقي ملاحظاتها على كل منها ، تمهيداً لإقرار الصيغة النهائية لها .

ولأهمية هذه الجهود في الموضوعات الثلاثة سوف نتحدث عن كل منها في مبحث مستقل نبين من خلاله نشأتها ومضمونها واتجاهاتها في تحقيق الهدف من وجودها ... وترتيباً على ذلك فإن هذا الفصل سينقسم إلى ثلاثة مباحث :

١ . ١ . مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

١ . ١ . ١ نشأة مشروع الاتفاقية

- تم إعداد مشروع الاتفاقية من قبل خبير متخصص لدى الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب ، ونوقش المشروع في الاجتماع التاسع للجنة المتخصصة بالجرائم المستجدة ، المعتمدة من مجلس وزراء الداخلية العرب .
- وصدر بشأنه قرار مجلس وزراء العدل العرب رقم (٤٥٦) بتاريخ ٢٥/ ١٠/ ٢٠٠٢م .
- ثم نوقش المشروع في الدورة العشرين لمجلس وزراء الداخلية العرب وصدر بشأنه القرار رقم (٣٩٦) بتاريخ ١٤/ ١/ ٢٠٠٣م متضمناً ما يلي :
- «الطلب إلى الأمانة العامة - لمجلس وزراء الداخلية العرب - إحالة (مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد) إلى الدول الأعضاء لإبداء ما لديها من ملاحظات ومقترحات بشأنه ، على أن تقوم الأمانة العامة بالتنسيق مع الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب لتشكيل لجنة مشتركة بين المجلسين لإعادة صياغة المشروع في ضوء الملاحظات والمقترحات الواردة من الدول الأعضاء ، وعرضه على المجلسين للبت فيه .
- تولت الأمانة العامة تعميم مشروع الاتفاقية على الدول الأعضاء رفق خطابها رقم (٨٨) بتاريخ ١٨/ ١/ ٢٠٠٣م ، طالبةً موافاتها بما لدى الجهات المختصة في الدول الأعضاء من مقترحات وملاحظات ، ليتم إعادة صياغة المشروع على ضوئها .
- أجرت الأمانة العامة اتصالاتها مع الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب بشأن عقد اجتماع اللجنة الفنية المشتركة من خبراء مجلسي وزراء العدل

والداخلية العرب ، وصدر عن الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب التعميم رقم (٤٣٩) بتاريخ ١١/ ٣/ ٢٠٠٣م متضمناً عقد الاجتماع في مقر الأمانة العامة بتونس في الفترة (٢٤-٢٥/ ٥/ ٢٠٠٣م).

- ثم صدر التعميم رقم (٧٥٣) بتاريخ ٢٨/ ٤/ ٢٠٠٣م بتأجيل موعد عقد الاجتماع إلى الفترة (٢٩-٣٠/ ٩/ ٢٠٠٣م) وذلك بناءً على اقتراح المستشار القانوني للأمين العام للجامعة العربية ... ثم صدر التعميم رقم (١٤٦٤) بتاريخ ٢/ ٩/ ٢٠٠٣م بتأجيل موعد عقد الاجتماع إلى أجل غير مسمى ، وذلك بناءً على طلب واقتراح بعض الدول الأعضاء بسبب تزامن ذلك الموعد مع موعد عقد الدورة السابعة للجنة المخصصة للتفاوض بشأن إعداد «اتفاقية دولية لمكافحة الفساد» المقرر عقدها في فينا خلال الفترة (٢٩/ ٩-١/ ١٠/ ٢٠٠٣م) .

١ . ١ . ٢ . مضمون مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

احتوى المشروع على ديباجة قصيرة ، و (٢٠ مادة) تضمنت كل مادة بنوداً عدة تراوحت بين ٥ - ٥٠ بنداً.

وأود الإشارة قبل استعراض المضمون إلى أن المشروع لا يزال في مراحله الأولى من حيث الصياغة والإسهاب والتفصيل وعدم التوازن في التقسيم ... وهذه أوجه قصور سيتم معالجتها من خلال اللجنة الفنية المشتركة المكلفة بإعادة الصياغة ... ومن خلال المختصين في الاجتماعات التحضيرية لدورات مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب المعنيين بإقرار الصيغة النهائية لمشروع الاتفاقية .

ولبيان مضمون المشروع سنكتفي في هذا الصدد بذكر رقم المادة وعنوانها وأهم بنودها إذا لزم ذلك :

ـ المادة رقم (١) : تعريفات :

يقصد بالكلمات والتعابير التالية التعريف المبين إزاء كل منها :

١ ـ الدولة الطرف : كل دولة عضو في جامعة الدول العربية صدقت على هذه الاتفاقية وأودعت وثائق تصديقها لدى الأمانة العامة للجامعة .

٢ـ الفساد : أفعال الرشوة والاختلاس والاستيلاء بغير حق وتجاوز حدود الوظيفة والإخلال بواجباتها المنصوص عليها في هذه الاتفاقية

٣ـ الموظف العمومي :ـ أي شخص يشغل وظيفة عمومية وفقاً لقوانين الدولة الطرف في الميادين التنفيذية أو التشريعية أو القضائية سواء أكان معيناً أو منتخباً أو مكلفاً بخدمة عمومية أو يقوم بمهام في هيئة أو مؤسسة ذات نفع عام .

٤ـ الأموال العامة : الأموال المنقولة العائدة للدولة أو الخاضعة لإشرافها أو إدارتها أو لأية جهة أخرى ينص القانون الداخلي للدولة الطرف على اعتبار أموالها من الأموال العامة .

٥ـ غسل الأموال : أي فعل يقترف مباشرة أو من خلال وسيط بغرض إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع للأموال .

٦ـ إخفاء أو تمويه : كل فعل يرمي إلى منع اكتشاف المصادر غير المشروعة للأموال .

٧ـ التجميـــد : الحظر الوقتي على نقل الأموال أو تحويلها أو تبديلها أو التصرف فيها أو تحريكها أو وضع اليد أو الحجز عليها بصورة وقتيه على أساس أمر صادر من المحكمة أو سلطة أخرى مختصة .

٨ـ المصادرة : التجريد النهائي من الأموال بأمر من المحكمة المختصة .

ـ المادة رقم (٢) : الهـــــدف :

هدف هذه الاتفاقية منع الفساد وتعزيز التعاون على مكافحة الفساد بمزيد من الفعالية .

ـ المادة رقم (٣) : صون السيادة :

١ـ تؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية على نحو يتفق مع مبادئ تساوي الدول في السيادة والسلامة الإقليمية وعدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأخرى .

٢ـ ليس في هذه الاتفاقية ما يبيح لدولة طرف أن تقوم في إقليم دولة طرف أخرى بممارسة الولاية القضائية وأداء الوظائف التي يناط أداؤها حصراً بسلطات تلك الدولة الأخرى بمقتضى قانونها الداخلي .

ـ المادة رقم (٤) : التجريـــــم :

يتعين على كل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وغيرها لتجريم أفعال الفساد وغسل الأموال الناتجة عنها وإعاقة سير العدالة بشأنها ، وفقاً لما يلي :

أولاً : أفعال الرشوة :

١ ـ طلب موظف عمومي لنفسه أو لغيره أو قبوله أو أخذه وعداً أو عطية لاداء عمل من أعمال وظيفته ، أو للامتناع عنه ، أو يعتقد خطأ أو يزعم أنه عمل من أعمال وظيفته ، أو للإخلال بواجبات وظيفته أو لمكافأته على ما وقع منه من ذلك ، حتى لو كان يقصد عدم القيام بذلك العمل أو عدم الامتناع عنه أو عدم الإخلال بواجبات الوظيفة .

٢ـ قبول موظف عمومي من شخص أدى له عملاً من أعمال وظيفته أو امتنع عن أداء عمل من أعمالها أو أخل بواجباتها بقبوله هدية أو عطية بعد تمام ذلك العمل أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات وظيفته بقصد المكافأة على ذلك وبغير اتفاق سابق .

٣ـ قيام موظف عمومي بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن عمل من أعمال وظيفته أو إخلاله بواجباتها نتيجة رجاء أو توصية أو وساطة .

٤ـ طلب موظف عمومي لنفسه أو لغيره أو قبوله أو أخذه وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم لحصول أشخاص آخرين أو لمحاولة حصولهم من أيه سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو تراخيص أو التزام أو اتفاق توريد أو مقاولة أو وظيفة أو خدمة أو أية مزية من أي نوع ، أو بقصد التأثير في مسلك السلطات العامة أو أحد العاملين فيها بأية طريقة كانت .

٥ـ طلب عضو بمجلس إحدى الشركات المساهمة أو إحدى الجمعيات التعاونية أو النقابات المنشأة طبقاً للقواعد المقررة قانوناً أو إحدى المؤسسات او الجمعيات المعتبرة قانوناً ذات نفع عام ، أو مدير أو مستخدم في إحداها ، لنفسه أو لغيره ، او قبوله أو أخذه وعداً أو عطية لأداء عمل او للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته أو يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للإخلال بواجباتها ، حتى لو كان يقصد عدم القيام بالعمل أو عدم الامتناع عنه أو عدم الإخلال بواجبات وظيفته، أو كان الطلب أو القبول أو الأخذ لاحقاً لأداء العمل أو للامتناع عنه أو للإخلال بواجبات وظيفته ، بقصد المكافأة على ذلك وبغير اتفاق سابق .

٦ـ إعطاء عطية لموظف عمومي أو عرضها عليه أو وعده بها للقيام بعمل من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه أو للإخلال بواجبات وظيفته .

٧ـ أخذ شخص عيّنه موظف عمومي أو علم به ووافق عليه ، العطية أو قبوله لها مع علمه بسببها .

٨ـ عرض رشوة على موظف عمومي أو الوعد بها دون أن يلاقي العرض أو الوعد قبولاً .

٩ـ عرض أو قبول الوساطة في رشوة دون تعدي العمل العرض أو القبول .

١٠ـ السلوك المشار إليه في البندين (١ و ٦) إذا كان الموظف العمومي أجنبياً أو موظفاً مدنياً دولياً .

ثانياً : أفعال الاختلاس والاستيلاء بغير حق :

١ـ اختلاس موظف عمومي أموالاً أو أوراقاً أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته .

٢ـ استيلاء موظف عمومي بغير حق على مال أو أوراق أو غيرها لإحدى الجهات الحكومية ، أو تحت يدها ، أو تسهيله ذلك لغيره بأية طريقة كانت .

٣ـ اختلاس رئيس أو عضو مجلس إدارة إحدى الشركات المساهمة أو مدير أو عامل بها أموالاً أو أوراقاً أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته ، أو استيلائه عليها بغير حق ، أو تسهيله ذلك لغيره بأية طريقة كانت .

٤ـ طلب موظف عمومي له شأن في تحصيل الضرائب والرسوم أو الغرامات أو العوائد أو نحوها من شخص أو إكراهه له أو أخذه منه أو حمله على أداء أو الوعد بأداء ما ليس مستحقاً أو يزيد على المستحق مع علمه بذلك .

٥ـ حصول موظف عمومي أو محاولته الحصول لنفسه أو لغيره بدون حق على منفعة شخصية من عمل من أعمال وظيفته .

ثالثاُ : أفعال التعذيب والإكراه :

١ـ أمر موظف عمومي بتعذيب شخص ، أو فعله ذلك بنفسه ، لحمله على الاعتراف بجريمة أو للحصول منه على معلومات بشأنها .

٢ـ أمر موظف عمومي بعقاب المحكوم عليه أو معاقبته بأشد من العقوبة المحكوم بها عليه قانوناً أو بعقوبة لم يحكم بها عليه .

٣ـ استعمال موظف عمومي القسوة مع الناس اعتماداً على وظيفته خلافاً للقانون .

٤ـ استخدام موظف عمومي سخرة عمالا في عمل لإحدى الجهات الحكومية ، أو احتجازه بغير مبرر أجورهم كلها أو بعضها .

٥ـ فرض موظف عمومي على الناس عملاً في غير الحالات التي يجيز فيها القانون ذلك ، أو استخدامه أشخاصاً في غير الأعمال التي جمعوا لها بمقتضى القانون .

٦ـ أخذ موظف عمومي من أحد الناس قهراً بدون ثمن أو بثمن بخس مأكولا أو علفا أو أي شي أخر .

٧ـ شراء موظف عمومي بناءً على سطوة وظيفته ملكاً عقارا كان أو منقولاً قهراً عن مالكه ، أو استيلائه بغير حق على ذلك ، أو إكراه المالك على بيع ما ذكر لشخص أخر .

رابعاً : أفعال التعدي على الحرية وحرمة المنزل:

١ـ قبض موظف عمومي على شخص أو حبسه أو حجزه بدون أمر أحد

المختصين بذلك ، وفي غير الأحوال التي تصرح فيها القوانين واللوائح القبض على ذوي الشبهة .

٢ـ إعارة شخص محلا للحبس أو الحجز غير الجائزين مع علمه بذلك .

٣ـ قبول مدير أو حارس سجن أو معهد تأديبي أو إصلاحي وكل من اضطلع بصلاحيات أي منهم من الموظفين العمومين شخصاً دون مذكرة قضائية أو قرار قضائي ، أو استبقاؤه إلى أبعد من الأجل المحدد .

٤ـ رفض موظف عمومي أو تأخيره إحضار شخص موقوف أو سجين أمام القاضي ذي الصلاحية الذي يطلب إليه ذلك ، أو عدم امتثاله فوراً لما يطلبه القاضي من إبراز سجل السجن أو مكان التوقيف الذي يعمل فيه .

٥ـ دخول موظف عمومي بصفته موظفاً عمومياً منزل أحد الناس أو ملحقات المنزل في غير الحالات التي ينص عليها القانون ودون مراعاة الأصول التي يفرضها .

خامساً : أفعال الإضرار بالأموال العامة :

١ـ منح موظف عمومي إعفاءا من الضرائب والرسوم والغرامات وسواها من العوائد من غير أن يجيز القانون ذلك .

٢ـ غش موظف عمومي في نوعية الإنتاج في القطاع العام أو في الصادرات أو الواردات أو السلع الاستهلاكية ، أو ارتكابه أي فعل من شأنه إضعاف الثقة الخارجية أو الداخلية باقتصاد الدولة .

٣ـ اقتراف موظف عمومي موكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب أية جهة حكومية غشاً ما في أحد هذه الأعمال ، أو مخالفته الأحكام التي تسري عليها إما للحصول

على مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق إضرارا بالفريق الأخر أو إضراراً بالإدارة .

٤ـ سعي موظف عمومي بطريق الغش في إضرار بالعقود والمناقصات أو المزايدات المتعلقة بالحكومة أو تعطيله سهولتها .

٥ـ إفشاء موظف عمومي معلومات بأي صورة من شأنها تخفيض الإنتاج أو تفويت فرص اقتصادية على الدولة كالمعلومات المتعلقة بالعقود والمناقصات والمزايدات والتصاميم والخطط والأسعار .

٦ـ إخلال موظف عمومي مسئول عن توزيع سلعة أو معهود إليه بتوزيعها وفقاً لنظام معين بنظام توزيعها .

٧ـ تخريب موظف عمومي أو إتلافه أو إحراقه أو إضراره قصداً بأموال ثابتة أو منقولة أو أوراق أو غيرها عائدة للجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم عمله أو عائدة للغير متى كان معهوداً بها إلى تلك الجهة .

٨ـ تسبب موظف عمومي بخطئه في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل فيها أو يتصل بها بحكم وظيفته، أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها الى تلك الجهة ، بأن كان ذلك ناشئاً عن إهمال في أداء وظيفته أو عن إخلال بواجباتها أو إساءة استعمال السلطة .

٩ـ إهمال موظف عمومي في صيانة أو استخدام أي مال من الأموال العامة معهود به إليه ، أو تدخل صيانته أو استخدامه في اختصاصه ، وذلك على نحو يعطل الانتفاع به أو يعرض سلامته أو سلامة الأشخاص للخطر .

١٠ـ تعدى موظف عمومي على أرض زراعية أو أرض فضاء أو مبان مملوكة لإحدى الجهات الحكومية أو لجهة يتصل بها بحكم عمله ، وذلك

بزراعتها أو غرسها أو إقامة إنشاءات بها أو شغلها أو انتفع بها بأية صورة، أو تسهيله ذلك لغيره بأية طريقة.

سادساً : أفعال الإخلال بواجبات الوظيفة :

١ـ توسط موظف عمومي لدى قاض أو محكمة لصالح إحدى الخصوم أو إضراراً به بطريقة الأمر أو الطلب أو الرجاء أو التوصية.

٢ـ امتناع قاض عن الحكم ، أو إصداره حكما ثبت أنه غير حق ، وكان ذلك بناءً على التوسط لديه بطريقة الأمر أو الطلب أو الرجاء أو التوصية.

٣ـ امتناع قاض في غير الأحوال المذكورة عن الحكم.

٤ـ استعمال موظف عمومي سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة ، أو امتناعه عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر وكان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاصه.

٥ـ ارتكاب موظف عمومي دون سبب مشروع إهمالاً في القيام بوظيفته .

٦ـ إهمال موظف عمومي مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحقتها أو إرجاؤه الإخبار عن جريمة اتصلت بعمله ، أو إهماله أو إرجاؤه إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جناية أو جنحة عرف بها أثناء قيامة بالوظيفة أو في معرض قيامه بها ، وذلك كله ما لم تكن ملاحقة الجريمة التي لم يخبر بها موقوفة على شكوى أحد الناس.

٧ـ إهمال كل من كان مكلفاً بحراسة مقبوض عليه أو بمرافقته أو بنقله أدى إلى هرب المقبوض عليه.

٨ـ مساعدة كل من كان مكلفا بحراسة مقبوض عليه أو بمراقبته أو بنقله المقبوض عليه على الهرب أو تسهيله له أو تغافله عنه .

٩ـ إهمال موظف عمومي مكلف بالقبض على شخص في الإجراءات اللازمة بذلك بقصد معاونته على الفرار من وجه القضاء .

١٠ـ حض موظف عمومي على الإزدراء بقوانين الدولة أو إشادته بذكر أعمال تنافي هذه القوانين .

١١ـ مضي موظف عمومي عُزل أو كُفت يده عن العمل في ممارسة وظيفته خلافاً للقوانين .

١٢ـ ترك موظف عمومي عمله أو انقطاعه عنه قبل صدور الصك القاضي بقبول استقالته من السلطة المختصة بذلك ، أو اعتباره بحكم المستقيل لتركه العمل أو انقطاعه عنه للمدة المنصوص عليها في القانون الوظيفي الذي يخضع له .

١٣ـ نكول الموفد عن أداء التزامه في الخدمة في الجهات الحكومية سواء أكان الالتزام نتيجة الإيفاد ببعثه أو منحه إجازة دراسية .

١٤ـ ترك ثلاثة موظفين عموميين على الأقل عملهم ولو في صورة الاستقالة ، أو امتناعهم عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك

١٥ـ نكول ثلاثة موفدين على الأقل عن أداء التزامهم بالخدمة في الجهات الحكومية سواء أكان الالتزام نتيجة الإيفاد لبعثة أو منحه أو إجازة دراسية ، متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك .

١٦ـ إقدام حارس قضائي قصدا على إلحاق الضرر أو التصرف بكل أو ببعض ما ائتمن عليه من الأشياء .

١٧ـ جزم خبير عينته السلطة القضائية بأمر مناف للحقيقة ، أو تأويله له تأويلاً غير صحيح رغم علمه بحقيقته .

١٨ـ ترجمة مترجم عينته السلطة القضائية قصدا ترجمة غير صحيحة في قضية معروضة على القضاء .

سابعاً : غسل الأموال :

١ـ تحويل الأموال أو نقلها مع العلم بأنها مستمدة من إحدى الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية ، بقصد إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع لتلك الأموال .

٢ـ إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للأموال أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها مع العلم بأنها مستمدة من إحدى الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية .

٣ـ اكتساب الأموال أو حيازتها أو استخدامها أو إدارتها أو حفظها أو تبديلها او استثمارها ، مع العلم وقت تسلمها بأنها مستمدة من إحدى الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية .

ثامناُ : إعاقة سير العدالة :

١ـ استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب جرائم مشمولة بهذه الاتفاقية .

٢ـ استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب للتدخل في ممارسة أي موظف قضائي أو موظف معني بإنفاذ القانون مهامه الرسمية في إجراءات تتعلق بارتكاب جرائم مشمولة بهذه الاتفاقية .

ـ المادة رقم (٥) : مسئولية الهيئات الاعتبارية :

١ـ يتعين على كل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير ، بما يتفق مع مبادئها القانونية ، لإرساء مسئولية الهيئات الاعتبارية عن المشاركة في الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية .

٢ـ رهناً بالمبادئ القانونية للدولة الطرف ، يمكن أن تكون مسئولية الهيئات الاعتبارية جنائية أو مدنية أو إدارية .

٣ـ تترتب هذه المسئولية دون مساس للمسئولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين الذين ارتكبوا الجرائم .

٤ـ يتعين على كل دولة طرف أن تكفل ، على وجه الخصوص ، إخضاع الأشخاص الاعتباريين الذين تلقى عليهم المسئولية وفقاً لهذه المادة لجزاءات جنائية أو غير جنائية فعالية متناسبة ورادعة .

ـ المادة (٦) : الملاحقة والمحاكمة والجزاءات :

١ـ يتعين على كل دولة طرف أن تحدد في إطار قانونها الداخلي ، عند الاقتضاء ، مدة تقادم طويلة تستهل أثناءها الإجراءات الخاصة بأية جريمة مشمولة بهذه الاتفاقية ، ومدة أطول عندما يكون الجاني المزعوم قد فر من وجه العدالة .

٢ـ يتعين على كل دولة طرف ان تتخذ التدابير اللازمة لتكفل للنيابة العامة أو قضاء التحقيق أو المحكمة حق الاطلاع أو الحصول على أي بيانات أو معلومات تتعلق بحسابات مصرفية إذا اقتضى ذلك كشف الحقيقة في أية جريمة من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية .

٣ـ يجوز الاستدلال من الظروف الواقعية الموضوعية على عنصر العلم أو القصد أو الغرض المطلوب ليكون ركناً للجريمة .

٤ـ يتعين على كل دولة طرف أن تتخذ بشأن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، تدابير ملائمة ، وفقاً لقانونها الداخلي ومع إيلاء الاعتبار الواجب لحقوق الدفاع ، ضمانا لأن تراعى في الشروط المفروضة فيما يتعلق بالقرارات الخاصة بالإفراج بانتظار المحاكمة أو الإفراج بانتظار الاستئناف ضرورة ضمان حضور المدعى عليه في الإجراءات الجنائية اللاحقة .

٥ـ يتعين على كل دولة طرف أن تجعل ارتكاب أية جريمة من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية خاضعاً لجزاءات تراعى فيها خطورة تلك الجريمة .

٦ـ يتعين على كل دولة طرف أن تنص في قانونها الذي يحرم الأفعال المشمولة بهذه الاتفاقية على أن العقوبات المقررة فيه لهذه الأفعال لا تخل بأية عقوبة أشد منصوص عليها في قانون آخر ، وعلى أن تشدد العقوبات المقررة للأفعال المذكورة وفقاً لأحكام قانون العقوبات في حالة العود أو إذا كان الفاعل متعمداً .

٧ـ يتعين على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير اللازمة لتمكين محاكمها من الحكم على مرتكبي الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية بالعقوبات الفرعية والإضافية (التبعية والتكميلية) وتدابير الاحتراز المقررة في القوانين النافذة ، إضافة إلى العقوبات الأصلية .

ـ المادة رقم (٧) : المصادرة والضبط :

١ ـ يتعين على كل دولة طرف أن تعتمد ، إلى أقصى حد ممكن ، في حدود نظمها القانونية الداخلية ، ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة :

أـ العائدات الإجرامية المتأتية من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية ، أو ممتلكات تعادل قيمتها قيمة تلك العائدات .

ب ـ الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى التي استخدمت أو يراد استخدامها في ارتكاب جرائم مشمولة بهذه الاتفاقية .

٩ـ يتعين على كل دولة طرف أن تنص في قانونها على المعاقبة في الشروع في الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية بعقوبة الجريمة التامة .

١٠ـ يتعين على كل دولة طرف أن تنص في قانونها على اعتبار المحرض والمتدخل والشريك والمخبر في الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية بحكم الفاعل .

ـ المادة رقم (٨) : التعويض عن الأضرار :

١ـ تنص كل دولة طرف في قانونها الداخلي على أن يكون للأشخاص الذين لحقت بهم إضرار من جراء الفساد الحق في رفع دعوى للحصول على تعويض كامل عن تلك الأضرار .

ـ المادة رقم (٩) : الولاية القضائية :

١ـ تتخذ كل دولة طرف التدابير اللازمة لكي تمارس ولايتها القضائية بشأن الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية حينما :

أ ـ ترتكب الجريمة في إقليم تلك الدولة الطرف .

ب ـ ترتكب الجريمة على متن سفينة تحمل علم تلك الدولة الطرف ، أو حينما ترتكب الجريمة على متن طائرة مسجلة وفقاً لقوانين تلك الدولة الطرف .

ج ـ يكون المتهم موجوداً ضمن إقليم تلك الدولة الطرف ولم تسلمه إلى دولة أخرى .

ـ المادة (١٠) : تدابير المنع والمكافحة :

يتعين على كل دولة طرف اتخاذ التدابير التالية لمنع ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية :

١ـ اختيار الموظفين العموميين على أساس الجدارة والنزاهة .

٢ـ إلزام الموظفين العموميين بالإفصاح عن أصول وخصوم عائداتهم .

٣ـ رفع مستوى أجور ومرتبات الموظفين العموميين ، وصرف المكافآت المناسبة لهم .

٤ـ إنشاء أو تطوير أو تحسين برامج تدريب خاصة للعاملين في أجهزتها المعنية بإنفاذ القانون ، ومن بينهم أعضاء النيابة العامة وقضاة التحقيق ورجال الشرطة والأمن وموظفو الجمارك والمفتشون الماليون وغيرهم من العاملين المكلفين بمنع وكشف ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية ، ويجوز أن تشمل تلك البرامج إعارة الموظفين وتبادلهم ... ألخ .

٢٠ـ إنشاء قاعدة بيانات لجمع وتحليل المعلومات الخاصة بظاهرة الفساد ومتابعة مستجداتها والتجارب الناجحة في مواجهتها ، وتحديث هذه المعلومات وتزويد الأجهزة المختصة في الدول الأطراف بها في حدود ما تسمح به القوانين والإجراءات الداخلية .

٣٠ـ إسقاط الحصانة التي يتمتع بها بعض الموظفين العموميين عندما يتطلب الأمر ذلك ، لمنع الاستفادة من هذه الحصانة في ارتكاب جرائم مشمولة بهذه الاتفاقية والإفلات من العقاب .

٣٩ـ إجراء دراسات لتحليل الاتجاهات السائدة في جرائم الفساد ، والظروف التي ترتكب فيها هذه الجرائم .

ـ المادة رقم (١١) : حماية الشهود .

ـ المادة رقم (١٢) : مساعدة الضحايا وحمايتهم .

ـ المادة رقم (١٣) : التعاون في مجال إنفاذ القوانين .

ـ المادة رقم (١٤) : المساعدة القانونية المتبادلة :

١ـ يتعين على الدول الأطراف أن تقدم كل منها للأخرى أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية فيما يتصل بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية .

٨ـ لا يجوز للدولة الطرف الطالبة أن تنقل المعلومات أو الأدلة التي زودتها بها الدولة الطرف متلقية الطلب ، أو أن تستخدمها في تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية غير تلك المذكورة في الطلب دون موافقة مسبقة من الدولة الطرف متلقية الطلب .

٢٠ـ يتعين على الدول الأطراف أن تنظر ، حسب الاقتضاء ، في إمكانية عقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تخدم الأغراض المتوخاة من أحكام هذه المادة ، أو تضعها موضع التطبيق العملي ، أو تعززها .

ـ المادة رقم (١٥) : حضور الشهود والخبراء.

ـ المادة رقم (١٦) : التعاون لأغراض المصادرة :

٢ـ اثر تلقي طلب من دولة طرف أخرى لها ولاية قضائية على جرم مشمول بهذه الاتفاقية ، يتعين على الدولة الطرف متلقية الطلب ان تتخذ تدابير للتعرف على العائدات الإجرامية أو الممتلكات أو المعدات أو الأدوات الأخرى المشار إليها في الفقرة (١) من المادة (٧) من هذه الاتفاقية واقتفاء أثرها وتجميدها أو ضبطها ، بغرض مصادرتها في نهاية المطاف بأمر صادر عن الدولة الطرف الطالبة أو ، عملاً بطلب مقدم بمقتضى فقرة(١) من هذه المادة ، بأمر صادر عن الدولة الطرف متلقية الطلب .

ـ المادة (١٧) : نقل الإجراءات والمحاكمات الجنائية :

١ـ إذا انعقد الاختصاص القضائي لإحدى الدول الأطراف بمحاكمة متهم عن جريمة من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية ، يجوز لهذه الدولة أن تطلب من الدولة الطرف التي يوجد المتهم في إقليمها ملاحقته ومحاكمته عن هذه الجريمة إذا رأت أن ذلك سيكون في صالح سلامة إقامة العدل ، شريطة موافقة هذه الدولة الطرف وأن تكون الجريمة معاقباً عليها في دولة المحاكمة بعقوبة سالبة للحرية لا تقل مدتها عن سنة واحدة أو بعقوبة أخرى أشد ، وتقوم الدولة الطرف الطالبة في هذه الحالة بموافاة الدولة الطرف المطلوب منها بجميع التحقيقات والوثائق والأدلة الخاصة بالجريمة .

ـ المادة رقم (١٨) : تسليم المتهمين والمحكوم عليهم :

١ـ تتعهد كل دولة طرف أن تسلم الأشخاص الموجودين لديها الموجه إليهم اتهام من الجهات المختصة أو المحكوم عليهم من الهيئات القضائية لدى أي من الدول الأطراف الأخرى بأي من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية وذلك وفقاً للقواعد والشروط الواردة في هذه المادة .

٣ـ يجوز لكل دولة طرف أن تمتنع عن تسليم مواطنيها ، وتتعهد في الحدود التي يمتد إليها اختصاصها بتوجيه الاتهام ضد من يرتكب منهم لدى أي من الدول الأطراف الأخرى جريمة من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية معاقباً عليها في قانون كل من الدولتين الطرفين بعقوبة سالبة للحرية لمدة لا تقل عن سنة واحدة أو بعقوبة أخرى أشد ، وذلك إذا ما وجهت إليها الدولة الطرف الأخرى طلباً بالملاحقة مصحوباً بالملفات والوثائق والأشياء والمعلومات التي تكون في حيازتها ، وتحاط الدولة الطرف

الطالبة علماً بما تم في شأن طلبها وتحدد جنسية المطلوب تسليمه بتاريخ وقوع الجريمة المطلوب من أجلها التسليم .

٢٠ـ تتولى الدول الأطراف تنسيق إجراءات طلب التسليم المنصوص عليها في هذه الاتفاقية فيما بينها وبين الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب (المكتب العربي للشرطة الجنائية) وذلك عن طريق شعب الاتصال المعنية والمنصوص عليها في النظام الأساسي لمجلس وزراء الداخلية العرب ، وعلى الدولة الطرف المطلوب إليها التسليم إخطار المكتب العربي للشرطة الجنائية بصورة من القرار الصادر في شأن طلب التسليم .

٢١ـ يمكن للدول الأطراف إبرام اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف فيما بينها لتسهيل تسليم المجرمين أو تعزيز فاعليته .

ـ المادة (١٩) : تنفيذ الأحكام القضائية لدى دول اطراف أخرى :

١ـ يجوز تنفيذ الأحكام الجزائية المكتسبة الدرجة القطعية (النهائية) الصادرة في الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية والمتضمنة عقوبة سالبة للحرية لمدة تقل عن سنة في إقليم الدولة الطرف الموجود فيه المحكوم عليه بناءً على طلب الدولة الطرف التي أصدرت الحكم ، أذا وافق على ذلك المحكوم عليه والدولة الطرف المطلوب تنفيذ الحكم لديها .

٩ـ يجوز للدول الأطراف أن تنظر في إبرام اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف بشأن نقل الأشخاص الذين يحكم عليهم بعقوبة الحبس أو بأشكال أخرى من الحرمان من الحرية، لارتكابهم جرائم مشمولة بهذه الاتفاقية ، إلى إقليمها لكي يتسنى لأولئك الأشخاص إكمال مدة عقوبتهم هناك .

ـ المادة رقم (٢٠) : الأحكام الختامية .

٢ . ٢ . ٣ . اتجاهات مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

حددت المادة الثانية من المشروع أن الهدف منه هو منع الفساد وتعزيز التعاون على مكافحته ولتحقيق هذه الهدف فقد احتوى المشروع على اتجاهات إيجابية من وجهة نظرنا وهي :

أولاً : محاولة وضع تعريف محدد للمفردات المتداولة في هذا المجال :

ومن أهمها : الفساد ، الموظف العمومي ، الأموال العامة

ورغم الحاجة إلى إعادة الصياغة لتلك التعاريف إلا أن مضمونها يتلائم مع ما هو سائد في المحافل الدولية المتخصصة إلى حد كبير وخصوصاً في تعريف كلمتي : الفساد ، والموظف العمومي .

أما تعريف الأموال العامة فقد حصرها في الأموال المنقولة فقط ولم يتعرض للأموال الثابتة ؛ وذلك خطأ يجب تجنبه في التعديلات المزمع إجراؤها على المشروع من خلال اللجنة الفنية المشتركة من مجلسي وزراء العدل والداخلية العرب .

ثانياً : محاولة حصر الجرائم التي تندرج تحت الفساد :

حيث شمل أفعال : الرشوة ، والاختلاس ، والاستيلاء بغير حق ، والتعذيب والإكراه والتعدي على الحرية وحرمة المنزل ، والإضرار بالأموال العامة ، والإخلال بواجبات الوظيفة ، وغسل الأموال ، وإعاقة سير العدالة ...

والملاحظ أن المشروع توسع في مفهوم المصطلحات الخاصة بمسميات الجرائم المذكورة ... وذلك أمر مبرر ومسوغ في مواجهة مخاطر الفساد وأضراره الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

ثالثاً : الدعوة إلى تشديد العقوبات على مرتكبي جرائم الفساد :

تضمن المشروع في المادة (٦/ ٥) دعوة الدول الأطراف إلى مراعاة

خطورة جريمة الفساد عند تحديد العقوبات على مرتكبيها بشكل عام ، ودعى إلى تشديد العقوبات على الفاعل في حالتي : العود ، والتعمد .
رابعاً : الدعوة إلى تعزيز التعاون في مكافحة الفساد :

حيث جعل من ضرورة التعاون وتعزيزه بين الدول الأعضاء هدفاً من أهداف مشروع الاتفاقية ، ودعا إلى تعميق ذلك التعاون في كافة المجالات التي شملها مشروع الاتفاقية وخصوصاً في مجال تنفيذ وضبط الجريمة والمجرمين ، ومجال المساعدة القانونية المتبادلة ، ومجال مصادرة الأموال التي تمثل عائدات جريمة الفساد ، ومجال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن الدول الأخرى الأطراف في الاتفاقية .
خامساً :ـ الدعوة إلى التعاون في مجال تسليم المتهمين والمحكوم عليهم : وقد تضمن المشروع تحديد الحالات التي يجب أو يجوز فيها التسليم والحالات التي لا يجوز فيها التسليم وتوسع في ذلك كما دعا الدول الأطراف إلى التعاون في هذا المجال .

٢ . ١ مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد[١]

٢ . ١ . ٢ نشأة مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد

ـ تم إعداد هذا المشروع من قبل الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب بمعرفة أحد الخبراء المتخصصين لدى الأمانة العامة على ضوء مرئيات

---

(١) تقرير عن أعمال وتوصيات اجتماع اللجنة المكلفة بإعادة صياغة مشروع كل من : القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد ، المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين الحكوميين ، القانون العربي النموذجي لمواجهة جرائم الاتجار بالبشر ، المنعقد في تونس خلال الفترة (٣-٤/ ٩/ ٢٠٠٣م) ضمن برنامج الأمانه العامه لمجلس وزراء الداخلية العرب .

ومقترحات الدول الأعضاء التي تم التعميم بطلبها من الأمانة العامة في التعميم رقم (٢٨٥) بتاريخ ٢/ ٣/ ٢٠٠٢م.

ـ عرض المشروع على المؤتمر السادس والعشرين لقادة الشرطة والأمن العرب المنعقد في تونس في الفترة (١٦-١٨/ ١٠/ ٢٠٠٢م) ، وصدرت التوصية برفعه إلى مجلس وزراء الداخلية العرب.

ـ صدر قرار مجلس وزراء الداخلية العرب رقم (٣٩٢) بتاريخ ١٤/ ١/ ٢٠٠٣م بإحالة المشروع على الدول الأعضاء لإبداء ما لديها من ملاحظات ومقترحات بشأنه ، وتشكيل لجنة لاعادة صياغته على ضوء تلك الملاحظات والمقترحات.

ـ تولت الأمانة العامة تعميم المشروع إلى الدول الأعضاء رفق خطابها رقم (١٤٣) بتاريخ ٢٢/ ١/ ٢٠٠٣م ، ثم تابعت جمع الملاحظات والمقترحات التي تلقتها من (١٠) دول عربية ، وتم تشكيل اللجنة الخاصة لاعادة صياغة المشروع من متخصصين يمثلون خمس دول أعضاء ، هي : (تونس ، السعودية ، سوريا ، مصر ، اليمن) .

ـ عقدت اللجنة الخاصة بإعادة الصياغة اجتماعها في مقر الأمانة العامة بتونس في الفترة (٣-٥/ ٩/ ٢٠٠٣م) بحضور ممثلي الدول المذكورة آنفاً، وبمشاركة ممثل أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، وحضور ممثلين عن الأمانة العامة للمجلس ، وقد ناقشت اللجنة المشروع على ضوء مقترحات وملاحظات الدول الأعضاء ، وتم اعتماد الصيغة المبدئية للمشروع لعرضه على مجلس وزراء الداخلية في دورته القادمة ... وأوصت اللجنة بما يلي :

اعتماد «مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد» بصورة مبدئية في صيغته المرفقة ، مع مراعاة تأجيل البت فيه بصورة نهائية بانتظار اعتماد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لضمان ملاءمته معها.

٢ . ٢ .٣ مضمون مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد

احتوى المشروع على (٥١ مادة) موزعة على خمسة أبواب سنحاول ذكر الأبواب الخمسة مع إيراد أهم النصوص الواردة في كل منها حسب مقتضى الحال .

الباب الأول : تعريفات:

المادة (١) : يقصد بالكلمات و العبارات التالية ، في معرض تطبيق أحكام هذا القانون ، ما هو مبين جانب كل منها :

أ ـ الدولـــــة : جميع مستويات الحكومة والأجهزة الإدارية والقضائية والتشريعية والعسكرية والهيئات والجماعات المنتخبة . ويشمل مفهوم الدولة أيضاً جميع الكيانات الاقتصادية التي تملك فيها الهيئات السالفة نصيباً كيفما كان حجمه .

ب ـ الأموال العامة : أي نوع من الموجودات سواء أكانت منقولة أو غير منقولة ، مادية أو غير مادية ، وكذا المستندات والصكوك القانونية التي تثبت حق ملكية تلك الموجودات أو وجود مصلحة فيها والعائدة للدولة أو المعهود لها بحراستها أو إدارتها أو كانت مملوكة لإدارة أو جماعة عمومية أو مؤسسة أو هيئة أو كيان خاص يستفيد من دعم أو مساعدة الدولة أو يخضع لمراقبتها المالية أو الإدارية .

جـ ـ الموظف العمومي : كل شخص مكلف بوظائف أو مهام ولو مؤقتة ، مقابل أجر أو بدونه ، لفائدة الدولة أو الإدارة العمومية أو الجماعات أو المؤسسات العمومية أو أية هيئة أو مصلحة ذات فائدة عامة .

د ـ الفساد : أفعال الرشوة والاختلاس والاستيلاء بغير حق والإضرار

بالأموال العامة والإخلال بواجبات الوظيفة المجرمة في هذا القانون .

الباب الثاني: الرشوة :

تضمن هذا الباب (١٣ مادة) حددت الأفعال التي تندرج تحت جريمة الرشوة ويعتبر فاعلها مرتكباً لجريمة الرشوة ... واتجه المشروع إلى فتح المجال للدول الأعضاء في تحديد العقوبة المناسبة لكل فعل من تلك الأفعال عقب كل مادة من مواد الباب الثاني ... ونورد هنا على سبيل المثال المواد التالية :

- المادة (٢) : كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية بغير حق لأداء عمل من أعمال وظيفته يعدّ مرتشياً ، ويعاقب بالـ ... . من ... . إلى ... . وبغرامة لا تقل عن ... . ولا تزيد على ... . .
- المادة (٣) : يعد مرتشياً ويعاقب بذات العقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية بغير حق لأداء عمل أو للامتناع عن عمل يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته .
- المادة (٥) : كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل أو للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته ، أو يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته ، أو للإخلال بواجبات وظيفته ، يعاقب بعقوبة الرشوة المنصوص عليها في المواد الثلاث السابقة حسب الأحوال حتى ولو كان يقصد عدم القيام بذلك العمل أو عدم الامتناع عنه أو عدم الإخلال بواجبات الوظيفة .
- المادة (٨) : أ- كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لحصول أشخاص آخرين أو لمحاولة حصولهم من سلطة عامة على

أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو تراخيص أو التزام أو اتفاق توريد أو مقاولة أو على وظيفة أو خدمة أو أية مزية من أي نوع أو بقصد التأثير في مسلك اتخاذ القرارات الصادرة عن السلطات العامة أو أحد العاملين فيها بأية طريقة كانت ، وكل من فعل ذلك لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم لتحقيق أي من هذه الأغراض ، يعدّ في حكم المرتشي ويعاقب بالـ ... . . من ... . . إلى ... . . وبغرامة لا تقل عن ... . . ولا تزيد على ... . . ويعتبر في حكم السلطة العامة كل جهة خاضعة لإشرافها .

ب ـ يكون من قبيل الوعد أو العطية كل فائدة يحصل عليها المرتشي أو الشخص الذي عينه لذلك ، أو علم ووافق عليه ، أياً كان اسمها ونوعها ، وسواء أكانت هذه الفائدة مادية أو غير مادية .

ـ المادة (١١) : كل شخص عيّن لأخذ العطية أو الفائدة ، أو علم ووافق عليه المرتشي ، أخذ أو قبل شيئاً من ذلك مع علمه بسببه يعاقب بالـ... . . من ... . إلى ... . . وبغرامة لا تقل عن ... ولا تزيد على ... . وذلك إذا لم يكن قد توسط في الرشوة .

ـ المادة (١٤) : أ ـ مع حفظ حق الغير حسن النية ، يحكم بمصادرة ما يدفعه الراشي أو الوسيط على سبيل الرشوة طبقاً للمواد السابقة .

بـ يحكم بالعزل من الوظيفة أو بزوال الصفة على كل من أدين بأي من الجرائم المنصوص عليها في المواد (٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ , ٧ ، ٨ ، ١٠) من هذا القانون .

الباب الثالث : الاختلاس وما في حكمه :

تضمن هذا الباب (٧ مواد) تناولت الأفعال المكونة لجريمة الاختلاس

وما في حكمه ، وذيلت هذه المواد بترك الحق للدول الأعضاء في تحديد العقوبة المناسبة لكل فعل من أفعال الاختلاس ومن هذه المواد ما يلي :

ـ المادة (١٥) : أ ـ كل موظف عمومي اختلس أموالاً أو أوراقاً أو مستندات عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى عهد بها إليه أثناء قيامه بوظيفته أو بسببها يعاقب بالـ ... ... من ... . . إلى ... . . وبغرامة لا تقل عن ... . . ولا تزيد على ... ... ويكون في حكم الاختلاس القيام بشكل غير مشروع بالتبديد أو الإخفاء أو الاستيلاء أو التسريب لما ورد في هذه الفقرة .

ب ـ تكون العقوبة الـ ... . . من ... . . إلى ... ... والغرامة التي لا تقل عن ... . . ولا تزيد على ... ... في الأحوال التالية :

١ ـ إذا وقع الاختلاس بدسّ كتابات غير صحيحة في الفواتير أو الدفاتر أو بتحريف أو إتلاف الحسابات والأوراق أو غيرها من الصكوك ، وبصورة عامة بأيّة حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس .

٢ ـ إذا ارتكبت الجريمة في زمن حرب وترتب عليها إضرار بمركز الدولة الاقتصادي أو بمصلحة حيوية لها .

ـ المادة (١٦) : يعاقب بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (١٥) من هذا القانون كل موظف عمومي سهل القيام بعملية الاختلاس أو ما في حكمه .

ـ المادة (٢١) : أ ـ يحكم على كل من أدين بأي من الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب برد ما يعادل قيمة ما اختلسه أو استولى عليه أو حصله أو طلبه من مال أو منفعة .

ب ـ يحكم بالعزل من الوظيفة أو بزوال الصفة على كل من أدين بأيّ من الجرائم المنصوص عليها في المواد (١٥ , ١٨ , ١٩) من هذا القانون .

الباب الرابع : الإضرار بالأموال العامة والإخلال بواجبات الوظيفة:

تضمن هذا الباب (٢٠) مادة موزعة على فصلين : خصص أحدهما لتحديد الأفعال المكونة لجريمة الإضرار بالأموال العامة ، وخصص الثاني لتحديد ما يعتبر من الأفعال مكونا لجريمة الإخلال بواجبات الوظيفة .

فمن المواد المتعلقة بالإضرار بالأموال العامة ما يلي :

- المادة (٢٢) : كل موظف عمومي يمنح إعفاءً من الضرائب والرسوم والغرامات وسواها من العوائد من غير أن يجيز القانون ذلك يعاقب بالـ . . . من . . . إلى . . . وبغرامة لا تقل عن . . . ولا تزيد على ... . . .
- المادة (٢٣) : كل موظف عمومي غشّ في نوعية الإنتاج في القطاع العام أو في الصادرات أو المستوردات أو السلع الاستهلاكية ، أو ارتكب أي فعل من شأنه إضعاف الثقة الخارجية أو الداخلية باقتصاد الدولة يعاقب بالـ ... . . من ... ... إلى ... . . وبغرامة لا تقل عن ... . . ولا تزيد على ... ... مع إلزامه بأن يدفع للحكومة بدل الخسائر التي نشأت عن ذلك الفعل .
- المادة (٢٦) : كل موظف عمومي أفشى قاصداً معلومات بأيّ صورة من شأنها تخفيض الإنتاج أو تفويت فرص اقتصادية على الدولة كالمعلومات المتعلقة بالعقود أو المناقصات والمزايدات والتصاميم والخطط والأسعار يعاقب بالـ ... . . من ... . . إلى ... . . وبغرامة لا تقل عن ... . . ولا تزيد على ... . . مع إلزامه بأن يدفع للحكومة بدل الخسائر التي نشأت عن ذلك الفعل .
- المادة (٢٨) : أ ـ كل موظف عمومي خرّب أو أتلف أو أحرق أو أضرّ قصداً بأموال ثابتة أو منقولة أو أوراق أو غيرها عائدة للجهة التي يعمل بها أو

يتصل بها بحكم عمله ، أو عائدة للغير متى كان معهوداً بها إلى تلك الجهة ، يعاقب بالـ... . من ... . إلى ... ... وبغرامة لا تقل عن ... . ولا تزيد على ... .

ـ المادة (٢٩) : أـ كل موظف عمومي تسبب بخطئه أو إهماله في إلحاق ضرر بأموال تقضي واجبات وظيفته المحافظة عليها أو بمصالح الجهة التي يعمل فيها أو يتصل بها بحكم وظيفته ، أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها إلى تلك الجهة يعاقب بالـ ... . من ... . إلى ... . وبغرامة لا تقل عن ... . ولا تزيد على ... . . مع إلزامه بدفع قيمة الأموال التي ألحق الضرر بها .

ومن المواد المتعلقة بالإخلال بواجبات الوظيفة ما يلي :

ـ المادة (٣٢) : كل موظف عمومي توسط لدى قاض أو محكمة لصالح أحد الخصوم أو إضراراً به بطريقة الأمر أو الطلب أو الرجاء أو التوصية يعاقب بالـ ... . من ... . . إلى ... . وبغرامة لا تقل عن ... . . ولا تزيد على ... . .

ـ المادة (٣٥) : أـ كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين أو الأنظمة أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة يعاقب بالعزل من الوظيفة وبالـ ... . من ... . إلى ... . . وبغرامة لا تقل عن ... . ولا تزيد على ... . .

ب ـ كل موظف عمومي امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر في الفقرة (أ) من هذه المادة وكان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاصه يعاقب بالعزل من الوظيفة و بالـ ... . من ... . إلى ... . وبغرامة لا تقل عن ... . ولا تزيـــد على ... .

ـ المادة (٣٧) : أ ـ كل موظف عمومي مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحقتها أو ضبطها أهمل أو أرجأ الإخبار عن جريمة اتصلت بعمله يعاقب بالـ ... . من ... . . إلى ... . وبغرامة لا تقل عن ... . ولا تزيد على ... .

ب ـ كل موظف عمومي أهمل أو أرجأ إعلام السلطة المختصة عن جناية أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه بها يعاقب بغرامة لا تقل عن ... . . ولا تزيد على ... . .

الباب الخامس : أحكام عامة:

تضمن هذا الباب (١٠ مواد) شملت أحكام متعددة نذكر منها على سبيل المثال المواد الآتية :

ـ المادة (٤٥) : توقّع العقوبات المقررة في هذا القانون على من يعهد إليهم بأية صفة بإدارة جهة ما في الدولة إذا تركوا ، عن علم منهم ، أياً من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ترتكب من موظف عمومي يخضع لسلطتهم أو إشرافهم .

ـ المادة (٤٦) : لا تخلّ أحكام هذا القانون بتوقيع أية عقوبة أشد منصوص عليها في القوانين النافذة .

ـ المادة (٤٧) : تشدّد العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وفقاً لأحكام تشديد العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات العام .

ـ المادة (٤٨) : يعاقب على الشروع في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بعقوبة الجريمة التامة .

ـ المادة (٤٩) : يعتبر المحرض والمتدخل والشريك والمخبئ في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بحكم الفاعل .

١ . ٣ . ٣ . الاتجاهات العامة لمشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد

الأصل في فكرة وضع هذا المشروع هو إيجاد نموذج تشريعي تستهدي به الدول الأعضاء في وضع تشريعاتها الوطنية في مجال مكافحة الفساد من خلال تحديد الأفعال التي تكون جريمة ذات صلة بالفساد المالي والإداري ... . وتحديد العقوبات التي يتوخى واضع القانون الوطني أن تكون رادعة وزاجرة.

والمشروع محل البحث قد تضمن اتجاهات إيجابية أهمها :

أولاً : وضع تعريف محدد لمفردات الفساد وما يتعلق به :

حيث أورد تعريفاً لكل من :

الدولة ـ الأموال العامة ـ الموظف العمومي ـ الفساد

وكانت التعريفات من وجهة نظرنا تتسم بالدقة والشمول .

ثانياً : حصر مجالات جرائم الفساد :

حيث حصر المشروع جرائم الفساد في مجالات محددة هي :

الرشوة ـ الاختلاس ـ الإضرار بالأموال العامة ـ الإخلال بواجبات الوظيفة وسعى المشروع إلى التوسع في مفهوم المجالات المشار إليها لكي يضيق الخناق على مرتكبي جرائم الفساد آخذاً في الاعتبار خطورة الفساد على المجتمع .

ثالثاً : الدعوة إلى تشديد العقوبات :

حيث حرص المشروع على دعوة الدول الأعضاء إلى انتهاج سبيل التشديد في عقوبات جرائم الفساد بما يتناسب مع خطورتها وضررها على المجتمع وقد بدا ذلك واضحاً في كثير من مواد المشروع وخصوصاً في المواد : (٤٦ ، ٤٧ ، ٤٨ ، ٤٩ منه).

١ . ٢ . ٢ . مشروع المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين[١]

٢ . ٣ . ٣ نشأة مشروع المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين

تم إعداد هذا المشروع من قبل الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب بمعرفة أحد خبرائها المتخصصين. وسار في نفس المراحل التي مر بها مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد[٢] ، حتى تمت مناقشته من قبل اللجنة الخاصة بإعادة صياغته[٣] ، والتي أجرت تعديلات كبيرة على المشروع الأولي وأوصت باعتماد المشروع بالصيغة النهائية ورفعه إلى مجلس وزراء الداخلية العرب لاتخاذ القرار المناسب بشأنه في دورته المقبلة.

١ . ٢ . ٣ . مضمون واتجاهات مشروع المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين

الحديث عن « مدونة قواعد سلوك في أي مجال » يرمي إلى تحديد قواعد ومؤشرات عامة يلتزم المعنيون بها في سلوكهم.

---

(١) تقرير عن أعمال وتوصيات اجتماع اللجنة المكلفة بإعادة صياغة مشروع كل من : القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد ، المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين الحكوميين ، القانون العربي النموذجي لمواجهة جرائم الاتجار بالبشر, المنعقد في تونس خلال الفترة (٣-٤/ ٩/ ٢٠٠٣م), ضمن برنامج الأمانه العامه لمجلس وزراء الداخلية العرب.

(٢) يستثنى من تفصيلات تلك المراحل :

- رقم التعميم بهذا المشروع من الأمانة العامة إلى الدول الأعضاء هو (١٤٤) بتاريخ ٢٢/ ١/ ٢٠٠٣م.
- وعدد الدول التي أبدت ملاحظاتها عليه هو (١٣ دولة).

٣) هي نفس اللجنة التي تولت إعادة صياغة مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد, السابق ذكرها في المبحث الثاني من هذا الفصل.

ولذلك فقد تم تدوين هذا المشروع في صياغة عامة للقواعد التي يرى واضع المشروع ضرورة التزام الدول العربية بالاستهداء بها في مجال ضبط وتنظيم سلوك الموظفين العموميين بما يكفل منع الفساد وصيانة المجتمع من مخاطره وأضراره.

إن مشروع المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين لم يتضمن سوى مبادئ عامة شملها المشروع في ديباجته وفقراته الخمس التي لم تتجاوز ثلاث صفحات.

وهذه المبادئ العامة تنم بوضوح عن اتجاهات المشروع إلى حث الدول الأعضاء لاتخاذ الإجراءات والتدابير الملائمة في تشريعاتها الوطنية لمنع الفساد في قطاع الموظفين العموميين من خلال التحديد الدقيق لواجباتهم والتزاماتهم الوظيفية. ونظراً لأهمية المشروع وعمومية ما تضمنه فإن الباحث يرى إيراد نصه الآتي :

مشروع مدونة عربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين

إن مجلس وزراء الداخلية العرب . (إذ تقلقه خطورة المشاكل التي يخلفها الفساد ، والتي يمكن أن تهدد استقرار المجتمعات وأمنها ، وتقوض قيمها الأخلاقية ، وتعرض التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر.

(وإذ تقلقه أيضاً الصلات القائمة بين الفساد وأشكال الجرائم الأخرى، وخاصة الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية وجريمة غسل الأموال.

(وإذ يدرك أهمية تحسين نظم وأداء الإدارة العامة وتعزيز المساءلة والشفافية.

(واقتناعاً منه بضرورة التعاون العربي والدولي على منع الفساد ومكافحته بعد أن أصبح ظاهرة عابرة للحدود الوطنية تمس كل المجتمعات ونظمها الاقتصادية .

(وإذ يأخذ في الاعتبار أحكام المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم (٥١/ ٥٩) تاريخ ١٢/ ١٢/ ١٩٩٦م ،

يعتمد المدونة العربية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المبينة أدناه ، ويوصي الدول الأعضاء باتخاذها أداة تسترشد بها في جهودها الخاصة لمكافحة الفساد .

أولاً : مبادئ عامة :

١ـ الوظيفة العمومية ، أياً كان تعريفها في القانون الوطني ، هي منصب يقوم على الثقة وينطوي على واجب العمل للمصلحة العامة . لذلك يكون ولاء الموظفين العموميين في نهاية المطاف للمصالح العامة لبلدهم ، حسبما يعبر عنها من خلال المؤسسات الديمقراطية للحكومة .

٢ـ يحرص الموظفون العموميون على أداء واجباتهم ومهامهم وما يصدر إليهم من أوامر بكفاءة وفاعليه وأمانة ونزاهة وفقاً للقوانين والسياسات الإدارية ، وعلى تخصيص وقت العمل الرسمي لأداء الواجبات الوظيفية .

٣ـ يمتنع الموظفون العموميون عن ترك العمل أو التوقف عنه أو تعطيله خلافاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة ، كما يمتنعون عن التحريض على هذه الأعمال .

٤ـ يتوخى الموظفون العموميون اليقظة والإنصاف والحيدة في أداء مهامهم، وخاصة في علاقتهم مع الجمهور ، ويمتنعون في كل وقت عن منح معاملة تفضيلية لأي جماعة أو فرد دون داع ، أو التحيز ضد أي جماعة أو فرد ، أو إساءة استعمال السلطة والصلاحية المخولتين لهم .

٥ـ يمتنع الموظفون العموميون عن الجمع بين وظيفتهم وبين أي عمل آخر يؤدونه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة ، أو كان غير متفق مع مقتضياتها .

٦ـ يحرص الموظفون العموميون على أن يسلكوا في تصرفاتهم مسلكاً يتفق مع واجب المحافظة على كرامة الوظيفة طبقاً للعرف العام .

٧ـ يلتزم الموظفون العموميون ، ضمن نطاق عملهم ، بالمحافظة على المنشآت العامة التي يعملون لديها وأموالها وممتلكاتها ، ويسعون في كل وقت إلى التيقن من أن الموارد العامة التي تدخل في نطاق مسئوليتهم تدار بأكثر الأساليب فعالية وكفاءة .

٨ـ يلتزم الموظفون العموميون بإبلاغ السلطات المختصة عمّا يلحظونه من أفعال فساد ترتكب لدى أداء الوظائف العمومية ، والإدلاء بما لديهم من معلومات حول هذه الأفعال .

ثانياً : تضارب المصالح :

٩ـ يمتنع الموظفون العموميون عن استغلال سلطتهم الرسمية لخدمة مصالحهم الخاصة أو مصالح أسرهم الشخصية أو المالية على نحو غير سليم ، كما يمتنعون عن الدخول في أي صفقة أو الحصول على أي منصب أو وظيفة ، أو أن تكون لهم أي مصلحة مالية أو تجارية أو أي مصلحة مماثلة أخرى تتعارض مع مقتضيات وظيفتهم ومهامهم وواجباتهم أو أدائها .

١٠ـ يعلن الموظفون العموميون ، وفقاً للقوانين والسياسات الإدارية ، عن أعمالهم الخاصة ومصالحهم التجارية والمالية أو ما يقومون به من أنشطة لتحقيق كسب مالي قد ينشأ عنها تضارب محتمل في المصالح . ويلتزم الموظفون العموميون ، في حالات احتمال أو تصوّر حدوث تضارب في المصالح بين واجباتهم ومصالحهم الخاصة ، بالتدابير المقررة للحد من التضارب في المصالح أو إزالته .

١١ـ يمتنع الموظفون العموميون عن استخدام المال العام أو الممتلكات العامة أو الخدمات العامة أو المعلومات التي يحصلون عليها أثناء أداء واجباتهم الرسمية أو بسببها على نحو غير مشروع للقيام بأنشطه لا تتصل بعملهم الرسمي .

١٢ـ يمتثل الموظفون العموميون للإجراءات التي يرسيها القانون أو تحددها السياسات الإدارية ، حتى لا يقوموا بعد ترك مناصبهم الرسمية باستغلال هذه المناصب السابقة على وجه غير سليم .

ثالثاً : الإفصاح عن الذمة المالية:

١٣ـ يمتثل الموظفون العموميون ، بالقدر الذي يقتضيه القانون والسياسات الإدارية ، لمقتضيات الإعلان أو الإفصاح عما يحوزونه من الأصول والخصوم الشخصية ، وكذلك ما تحوزه زوجاتهم أو أزواجهن والأشخاص الذين يعولونهم شرعاً .

رابعاً : قبول الهدايا والمزايا:

١٤ـ يمتنع الموظفون العموميون عن طلب أو قبول أو أخذ ، بشكل مباشر أو غير مباشر ، أي هدايا غير مستحقة لأداء عمل من أعمال وظائفهم أو

للامتناع عنه ، أو أي مزايا قد يكون لها تأثير على ممارستهم لمهامهم أو أدائهم لواجباتهم أو على ما يصدرونه من قرارات . كما يمتنعون عن قبول الوعد بشيء من هذا القبيل ، وعن وضع أنفسهم تحت أي التزام مالي أو غيره قد يكون له مثل هذا التأثير .

خامساً :المعلومات السرية:

١٥ـ يلتزم الموظفون العموميون بالمحافظة على سرية ما في حوزتهم من معلومات سرية ، ما لم يقض التشريع الوطني أو أداء الواجب أو متطلبات العدالة خلاف ذلك ، ويظل هذا الالتزام قائماً أيضاً بعد ترك الخدمة .

٢ . ٢ الجهود العربية غير المباشرة في مكافحة الفساد

إن ما نريد الحديث عنه في هذا الصدد هو الإشارة إلى جهود جامعة الدول العربية ـ ممثلة على وجه الخصوص بمجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب ـ ونعني بالجهود غير المباشرة كل جهد عربي يؤدي في محصلته النهائية إلى مكافحة الأسباب التي تؤدي إلى الفساد أو مكافحة النتائج التي تنجم عن الفساد ، أو المشاركة العربية في الجهود الدولية في مكافحة الفساد .

وهنا يمكن حصر الحديث في حدود معرفة الباحث ـ في أمور ثلاثة :

ـ جهود مجلس وزراء الداخلية العرب في إعداد : « القانون العربي النموذجي الاسترشادي لمكافحة غسل الأموال»

ـ جهود جامعة الدول العربية في إعداد : « مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود العربية» .

ـ جهود جامعة الدول العربية والدول الأعضاء في المشاركة الدولية في صياغة :

- «اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية».
- «مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد».

وسوف تخصص ثلاثة مباحث لتناول الأمور الثلاثة:

١ . ٢ . ٢ القانون العربي النموذجي الاسترشادي لمكافحة غسل الأموال[١]

نتناول الحديث المختصر في هذا الموضوع موضحين:

نشأة هذا القانون - ومضمونه - وعلاقته بالفساد.

أولاً: نشأة هذا القانون العربي النموذجي:

تم إعداد مشروع هذا القانون بمعرفة أحد الخبراء المتخصصين لدى الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب، ثم مر بمراحل لا تختلف عما ذكرناه في الفصل الثاني بشأن مشروع القانون العربي النموذجي لمكافحة الفساد، حيث تمت دراسة المشروع في المؤتمر العربي السادس عشر لرؤساء أجهزة مكافحة المخدرات، ثم شكلت لجنة متخصصة لإعادة صياغته في ضوء مقترحات وملاحظات الدول الأعضاء، ثم عرض على مجلس وزراء الداخلية العرب في دورته العشرين المنعقدة في تونس وصدر بشأنه قرار المجلس رقم (٣٩٢) بتاريخ ١٤/ ١/ ٢٠٠٣م.

وبناءً على ذلك فقد أحالته الأمانة العامة - بصيغته النهائية المعتمدة من مجلس وزراء الداخلية العرب - إلى الدول الأعضاء للاستفادة منه وذلك رفق خطاب الأمين العام رقم (١٤١) بتاريخ ٢٢/ ١/ ٢٠٠٣م.

---

(١) تعميم الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب رقم (١٤١) وتاريخ ٢٢/ ١/ ٢٠٠٣م ... (المرفق به نسخة من القانون).

ثانياً : مضمون القانون العربي النموذجي الاسترشادي لمكافحة غسل الأموال:

احتوى هذا القانون على (١٩ مادة) موزعة على سبعة أبواب :

الباب الأول : تعريفات :

تضمن هذا الباب تعريف عدد من الكلمات والتعابير أهمها : الأموال ـ الإخفاء و التمويه ـ غسل الأموال ـ التجميد ـ المصادرة ـ المعاملات المشبوهة .

ـ الباب الثاني : تجريم غسل الأموال :

تضمن هذا الباب تحديد الأفعال المكونة لجريمة غسل الأموال كما يلي :

المادة (٢) : أ ـ يعدّ مرتكباً لجريمة غسل الأموال من يقترف أحد الأفعال التالية :

١ـ تحويل الأموال أو نقلها ، مع العلم بأنها مستمدة من جريمة ، بقصد إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع لتلك الأموال .

٢ـ إخفاء أو تمويه الطبيعة الحقيقية للأموال أو مصدرها أو مكانها أو كيفية التصرف فيها أو حركتها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها ، مع العلم بأنها مستمدة من جريمة .

٣ـ اكتساب الأموال أو حيازتها أو استخدامها أو إدارتها أو حفظها أو تبديلها أو استثمارها ، مع العلم وقت تسلّمها بأنها مستمدة من جريمة .

ب ـ يجوز الاستدلال من الظروف الواقعية الموضوعية على عنصر العلم أو القصد أو الغرض المطلوب ليكون ركناً للجريمة .

ـ الباب الثالث : واجبات المكافحة .

ـ الباب الرابع : الرقابة .

ـ الباب الخامس : العقوبات .

ـ الباب السادس : التعاون الدولـي .

ـ الباب السابع : أحكام ختاميـــة .

ثالثاً : علاقة القانون العربي النموذجي الاسترشادي لمكافحة غسل الأموال بمكافحة الفساد:

من الملاحظ أن هذا القانون النموذجي قد تضمن في مواد الباب الثاني نصوصاً عامة تجرم غسل الأموال المتأتية من الجريمة بشكل عام سواءً كانت متأتية من الجرائم العادية أو من جرائم المخدرات أو من جرائم الفساد المالي والإداري أو أي جريمة أخرى .

ولذلك فإن الصلة بين هذا القانون النموذجي وبين جرائم الفساد صلة واضحة تتحقق كلما تعلق الأمر بغسل أموال متأتية عن جريمة من جرائم الفساد وذلك أمر لاغرابة في الواقع من حدوثه .

٢ . ٢ . ٣ مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمةعبر الحدود العربية

أولاً : نشأة مشروع هذه الاتفاقية :

تم كالعادة إعداد « المشروع الأولي للاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود العربية » بواسطة خبير متخصص لدى الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب .

تم عرض المشروع بصيغته الأولية على المجلس في دورته العشرين ، الذي أصدر قراره رقم (٣٨١) بتاريخ ١٤/ ١/ ٢٠٠٣م متضمناً : تكليف الأمانة العامة للمجلس بتعميم المشروع على الدول الأعضاء لإبداء ما لديها

من ملاحظات ومقترحات بشأنه ، وتخويل الأمين العام التنسيق مع الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب لتشكيل لجنة مشتركة بين المجلسين لإعادة صياغة المشروع في ضوء ما يرد من آراء ومقترحات ، وعرضه على اجتماع مشترك للمجلسين .

وترتيباً على ذلك تولت الأمانة العامة تعميم المشروع إلى الدول الأعضاء رفق خطابها رقم (١٤٧) بتاريخ ٢٣/ ١/ ٢٠٠٣م . وتم تحديد موعد عقد اجتماع اللجنة المشتركة المعنية بإعادة صياغة المشروع وذلك في الفترة(٢٢ـ ٢٤/ ٧/ ٢٠٠٣م) في مقر الجامعة العربية بالقاهرة .

ثانياً : مضمون مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود العربية[1]:

تضمن المشروع ديباجة وعدداً من الأبواب وحوالي (٤٣ مادة) ومن أهم ما تضمنه المشروع :

ـ تجريم الرشوة والفساد الإداري ، وتجريم إعاقة سير العدالة .

ـ تنظيم التعاون العربي لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود العربية .

ـ تنظيم التعاون في تسليم المتهمين والمحكوم عليهم . فعلى سبيل المثال :

نصت المادة (١٠) من المشروع على الآتي :

١ـ تتعهد كل دولة طرف أن تتخذ ما يلزم من تدابير لتجريم الأفعال التالية في إطار قانونها الداخلي ووفقاً لمبادئها الدستورية في حال ارتكاب هذه الأفعال عمداً :

---

(١) المشروع المتوفر لدى الباحث هو المشروع الأولي الصادر عن مجلس وزراء الداخلية العرب في دورته العشرين السابق الإشارة إليه ، والمتوقع إن اجتماع اللجنة المشتركة قد صدر عنه المشروع بصيغة أخرى .

ـ طلب موظف عمومي أو من في حكمه أو قبوله بشكل مباشر سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح غيره مزية غير مستحقة ، لكي يقوم بعمل ما أو يمتنع عن القيام بعمل ما من الأعمال الداخلة ضمن نطاق وظيفته الرسمية .

ب ـ وعد موظف عمومي أو من في حكمه بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح غيره لكي يقوم بعمل ما أو يمتنع عن القيام بعمل ما من الأعمال الداخلة ضمن نطاق وظيفته الرسمية .

جـ تسري أحكام الفقرتين السابقتين على كل موظف عمومي أجنبي (أو متعامل تجاري أو اقتصادي) أو موظف مدني دولي ارتكب فعلاً من الأفعال المجرمة في هاتين الفقرتين .

دـ كل موظف عمومي أو من في حكمه حصل لنفسه أو لغيره على منفعة غير مشروعة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي . (وتعتبر ناتجة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة عن الخاضع لهذا القانون أو على زوجته أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها) .

٢ـ تتعهد كل دولة طرف أن تتخذ في إطار قانونها الداخلي ما يلزم من تدابير لتجريم كافة صور المشاركة في ارتكاب أي من الأفعال المجرمة بمقتضى هذه المادة .

٣ـ تتعهد كل دولة طرف أن تتخذ بما يتناسب مع نظامها القانوني التدابير

التشريعية والإدارية بهدف تعزيز نزاهة الموظفين العموميين ومنع فسادهم وكشفهم ومعاقبتهم ، (وكذلك لأجل تحقيق الشفافية في كافة التعاملات والعقود والصفقات والعطاءات التي تقوم بها هيئات وأجهزة الدولة، فيما بينها على المستوى الداخلي ، أو مع جهات أجنبية على المستوى الدولي) .

٤ـ تتعهد كل دولة طرف أن تنظر في تجريم كافة الأشكال الأخرى للفساد الإداري الواقع على الموظفين العموميين .

ونصت المادة (١٥مكرر) من المشروع على الآتي :

يتعين على كل دولة طرف أن تتخذ من التدابير اللازمة لتجريم الأفعال التالية في قانونها الداخلي :

استخدام القوة أو التلويح بالعنف أو التهديد باستخدام القوة أو العنف أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها . وذلك للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو التأثير في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة أو الانتقام من شاهد لإدلائه بشهادته ، أو إفساد الأدلة أو العبث بها ، وكان ذلك في إجراءات تتعلق بارتكاب جريمة مشمولة بهذه الاتفاقية .

على أن يتم تشديد العقوبة في حالة ارتكاب أي من هذه الأفعال من موظف أو مستخدم عمومي متصل عمله بأي إجراء يتخذ بشأن إحدى تلك الجرائم .

ثالثاً : علاقة مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الجريمة المنظمة ... بمكافحة الفساد :

من الواضح أن المشروع قد أبان بوضوح تلك العلاقة من خلال المواد التي جرمت الرشوة والفساد الإداري ... وقد سبق لنا إيراد تلك المواد بما يغني عن التعليق .

٣ . ٣ . ٤ . دور جامعة الدول العربية والدول الأعضاء في الجهود الدولية لمكافحة الفساد

لا شك أن جامعة الدول العربية ـ ممثلة ، على وجه الخصوص ، بمجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب ـ لها جهود كثيرة في التعاون مع المجتمع الدولي لمكافحة الفساد من خلال المشاركة الفعلية لممثلي المجلسين ولممثلي الدول الأعضاء في المؤتمرات والندوات الدولية وفي اجتماعات اللجان المتخصصة بصياغة الصكوك الدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد .

ولعل من أهم هذه الجهود المشاركات الفاعلة للمجموعة العربية ولممثلي مجلسي وزراء الداخلية والعدل العرب في صياغة كل من :

ـ « اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية » .

ـ « مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد» . وسنحاول بيان ذلك على النحو الآتي :

أولاً : الجهود العربية في صياغة :

« اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية» :

اعتمدت هذه الاتفاقية الدولية بالتوقيع عليها في المؤتمر السياسي الرفيع المستوى الذي انعقد في مدينة باليرمو بإيطاليا في الفترة (١٢-١٥/ ١٢/ ٢٠٠٠م) .

وكان قد تم إعدادها وصياغتها من قبل لجنة مخصصة دولية ـ حكومية مفتوحة العضوية ، تم إنشاؤها وفقاً للقرار المعتمد من الجمعية العامة للأمم المتحدة برقم (٥٣/ ١١١) المؤرخ في ٩/ ١٢/ ١٩٩٨م[١] .

(١) وثيقة الأمم المتحدة ، الجمعية العامة ، الدورة الخامسة والخمسون ، البند (١٠٥) من جدول الأعمال ، منع الجريمة و العدالة الجنائية ، تقرير اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن أعمال دوراتها من الأولى إلى الحادي عشرة (A/ ٥٥/ ٣٨٣) .

وتولت اللجنة عقد اجتماعاتها في مقر مكتب الأمم المتحدة في فيينا ، حيث بلغ عدد دورات الانعقاد (١١ دورة) شارك فيها ممثلون عن الدول الأعضاء ، في الأمم المتحدة ـ ومنهم المجموعة العربية ـ الراغبة في المشاركة والتي كانت تزيد عن (١٠٠ دولة) في كل دورة .

والصيغة النهائية للا تفاقية تضمنت (٤١) مادة احتوت بعضها على بنود كثيرة ، فالمادة (١٨) مثلاً أحتوت على (٣٠ بنداً) .

وقد شملت في أحكامها تجريم الفساد في المادة (٨) ، وتجريم غسل العائدات الإجرامية في المادة (٦) .

وما يهمنا في هذا المقام هو الجهود العربية في صياغة هذه الاتفاقية ... ولذلك فإن الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب شاركت في دورات اللجنة المخصصة لوضع الاتفاقية وكذلك فعلت الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب ... وتولت جامعة الدول العربية عقد اجتماعات لخبراء وممثلي الدول العربية حول تنسيق المواقف العربية بشأن صياغة مشروع الاتفاقية ... وندلل على ذلك ـ على سبيل المثال ـ بالآتي :

ـ تعميم الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب برقم (١٠٠٨) وتاريخ ٩/ ١١/ ١٩٩٩م الموجه إلى وزراء الداخلية العرب متضمناً دعوة الدول الأعضاء إلى ضرورة التنسيق حول المواضيع المدرجة على جدول أعمال «مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين» ، وكذلك «مشروع الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية» .

ـ خطاب الأمانة العامة لجامعة الدول العربية رقم (٣٦٦٥/ ٣) بتاريخ ٥/ ١٠/ ١٩٩٩م الموجه إلى معالي الأمين العام لمجلس وزراء الداخلية العرب من سعادة مستشار الأمين العام رئيس الأمانة الفنية لمجلس وزراء

العدل العرب ... والذي أرفق به نسخة من تقرير وتوصيات الاجتماع الرابع للجنة خبراء وممثلي الدول العربية[1] حول تنسيق المواقف العربية إزاء عدد من الموضوعات ومنها مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، وقد تضمن هذا المرفق حوالي (١٤) ملاحظة بشأن مشروع الاتفاقية .

وقد توالت الجهود العربية بصدد ذلك حتى تم إقرار الإتفاقية بصيغتها النهائية متضمنة تجريم الفساد وغسل الأموال .

ثانياً :الجهود العربية في صياغة :

« مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد» : لعل التوجه العالمي نحو مكافحة الفساد ـ انطلاقاً من الإدراك للمخاطر التي تنجم عنه في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ـ هو الدافع الأول في الدعوة إلى صياغة اتفاقية دولية يتحدد من خلالها جرائم الفساد والتوجه إلى التشديد في عقوباتها ، وتحديد سبل التعاون الدولي في مكافحتها .

ولقد أحسنت جامعة الدول العربية صنعاً في دعم التوجه العربي نحو تنسيق الجهود إزاء الموضوعات الدولية وفي مقدمتها المشاركة في صياغة الصكوك المتعلقة بالفساد وبالجريمة المنظمة ، حيث أصبحت » لجنة خبراء وممثلي الدول العربية لتنسيق المواقف العربية بشأن المؤتمرات والاتفاقيات الدولية » لجنة فاعلة ومستمرة في الأداء ... فقد عقدت اجتماعها الثاني عشر في مقر جامعة الدول العربية في الفترة ٢٩/ ٦-٣/ ٧/ ٢٠٠٣م والذي

---

(١) عقد هذا الاجتماع في مقر الجامعة العربية بالقاهرة في الفترة (٢٨-٣٠/ ٩/ ١٩٩٩م).

كان مخصصاً لدراسة مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، وشارك في هذا الاجتماع ممثلون لـ (١٧ دولة عربية) [١] .

ومن المعلوم أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد عملت بشأن هذا الموضوع على غرار ما تم اتخاذه بشأن الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة ، حيث شكلت » لجنة مخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد » مفتوحة العضوية للدول الأعضاء .

وقد عقدت هذه اللجنة(٧د ورات) لمناقشة المشروع تمهيداً للوصول إلى الصيغة النهائية التي يتفق عليها المجتمع الدولي من خلال ممثلي الدول في تلك اللجنة التي تعقد اجتماعاتها في مقر الأمم المتحدة في فيينا، والتي كان عقد الاخيرة منها في ٢٩/ ٠٩-٠١/ ١٠/ ٢٠٠٣ م خلصت فيه اللجنة الى الصيغة النهائية لمشروع الاتفاقية تمهيداً لإقرارها والتوقيع عليها في مؤتمر دولي مخصص لهذا الغرض .

والجهود العربية من الدول الأعضاء ومن جامعة الدول العربية واضحة من خلال المشاركة في تلك الدورات والدعوة إليها وتنسيق المواقف إزاء موضوعاتها ، بل إن الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب تعمل على موافاة الدول الأعضاء بما يتم التوصل إليه في مناقشات اللجنة الدولية المخصصة لصياغة اتفاقية لمكافحة الفساد[٢] .

---

(١) تعميم مجلس وزراء الداخلية العرب رقم (١٣٩٣) بتاريخ ٢٠/ ٨/ ٢٠٠٣م إلى وزارات الداخلية في الدول الأعضاء ، مرفق به تقرير وتوصيات الاجتماع المذكور الصادر عن الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب .

(٢) تعميم الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب رقم (١٤٩٢) بتاريخ ٥/ ٩/ ٢٠٠٣م المرفق به تقرير ممثلي الأمانة في اجتماع الدورة السادسة للجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية مكافحة الفساد التي انعقدت في فينا خلال الفترة ٢٢/ ٧- ٨/ ٨/ ٢٠٠٣م والمرفق به مشروع الاتفاقية الصادر عن الدورة المذكورة .